

CCB-500  
Ej. 1

# La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica



**FEDEMETAL**

FEDERACION COLOMBIANA DE  
INDUSTRIAS METALURGICAS



**CAMARA DE COMERCIO  
DE BOGOTA**

338.9  
F29m  
ej.1





CAMARA DE COMERCIO  
DE BOGOTA

Top. CCB0500

el 1



07484

# La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica

Biblioteca - CIEB -

No. Inventario 57484

Fecha Ingreso [21-10-96]

ACT - ING - APT

Precio \$ 2.000.000 No. Ejemplares 12



Federación Colombiana  
de Industrias Metalúrgicas  
FEDENETA



CAMARA

**CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA**  
Dirección de Planeación y Desarrollo  
Centro de Información Económica - Social de Bogotá  
**CIEB**

**BIBLIOTECA**

Bogotá, D.E., noviembre de 1988





# La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica

Biblioteca - CIEB -

No. Inventario Nº 748 4

Fecha Ingreso 21 | 10 | 96  
DÍA MES AÑO

Precio \$ 2.000 = No. Ejemplares 12



Federación Colombiana  
de Industrias Metalúrgicas,  
FEDEMETAL



CAMARA  
DE COMERCIO  
DE BOGOTA

Bogotá, D.E., noviembre de 1988

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA  
Dirección de Planeación y Desarrollo  
Centro de Informacíon y Comercio Social de Bogotá

CIEB  
BIBLIOTECA

**La Movilización  
del Potencial Económico  
de la Costa Atlántica**

Biblioteca - CIB -

No. Inventario W 748 A

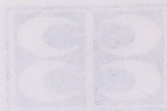
Fecha Ingreso 12/11/1981

Precio \$ 2.000 No. Ejemplares 1

Federación Colombiana  
de Industrias Metalúrgicas  
**FEDOMETAL**



CÁMARA  
DE COMERCIO  
DE BOGOTÁ



ISBN: 958-91113-21-4

Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas, Fedemetal  
Calle 35 No. 4-81 - A.A. 10262  
Bogotá

Cámara de Comercio de Bogotá  
Carrera 9a. No. 16-21 - A.A. 29824  
Bogotá, D.E. - Colombia

Bogotá, D.E., noviembre de 1981



## **AUTORES DOCUMENTOS:**

Gabriel Aghon  
Carlos Rodado Noriega  
Antonio Urdinola Uribe

## **COMENTARIOS**

### **PRESENTACION**

Amílkar Acosta	Edgar Gutiérrez Castro
José Víctor Carvajales	Antonio Hernández Gamarra
Rodrigo Escobar Navia	Salomón Kalmanovitz
Arturo Sarabia Better	
Carlos Rodado Noriega	

### **Comentarios**

Edgar Gutiérrez Castro	23
Rodrigo Escobar Navia	27
José Víctor Carvajales	31

### **SEGUNDA PARTE**

Antonio Urdinola Uribe y Gabriel Aghon	73
Comentarios:	
Antonio Hernández Gamarra	103
Amílkar Acosta	107
Arturo Sarabia Better	113
Salomón Kalmanovitz	116

AUTORES  
DOCUMENTOS

Gabriel Agón  
Carlos Robledo Noriega  
Antonio Urdinola Uribe

COMENTARIOS

Edgar Gutiérrez Castillo  
Antonio Hernández Gamarras  
Salomón Kaimanovitz

Amílcar Acosta  
José Víctor Cárvajal  
Rodrigo Escobar Noya  
Arturo Sazabá Bello



## PRESENTACION

### CONTENIDO

	Página
PRESENTACION .....	9
Las perspectivas de la Costa Atlántica, Luis Carlos Galán .....	11
PRIMERA PARTE:	
Carlos Rodado Noriega .....	23
Comentarios:	
Edgar Gutiérrez Castro .....	64
Rodrigo Escobar Navia .....	71
José Víctor Carvajales .....	76
SEGUNDA PARTE:	
Antonio Urdinola Uribe y Gabriel Aghon .....	79
Comentarios:	
Antonio Hernández Gamarra .....	103
Amílkar Acosta .....	107
Arturo Sarabia Better .....	113
Salomón Kalmanovitz .....	119





## P R E S E N T A C I O N

*Desde hace tiempo se percibe en el país la urgencia de aprovechar el potencial natural que posee la Costa Atlántica para ser un gran polo de desarrollo económico. En los últimos 30 años la Costa Atlántica ha venido perdiendo participación en la producción industrial del país, su producto per cápita es menor que el de los departamentos más avanzados del interior y sus exportaciones, distintas a las mineras, no han correspondido a las expectativas justificadas por su inmejorable localización geográfica y la riqueza de sus recursos naturales.*

*La explicación de estos atrasos relativos de la Costa se encuentra en diversos factores que nunca se han dilucidado adecuadamente: algunos de ellos pueden atribuirse a fallas en las políticas nacionales, otros a vacíos y problemas inherentes a la Costa misma.*

*Conscientes de la importancia que representa para el país la movilización del potencial económico de la Costa Atlántica, especialmente ante la urgencia de abrir cada vez más la economía nacional al mercado mundial, Fedemetal escogió ese tema para el foro central de su XXXII Asamblea General, que se llevó a cabo en Barranquilla los días 26 y 27 de mayo de 1988.*

*Teniendo en cuenta el interés despertado por dicho foro, la Cámara de Comercio de Bogotá y Fedemetal decidieron publicar, en el presente volumen, los documentos de la reunión.*

*El foro sobre "La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica" se desarrolló con base en los valiosos documentos elaborados por los doctores Carlos Rodado Noriega, Antonio Urdinola Uribe y Gabriel Aghon. En las dos Mesas Redondas participaron los doctores: Edgar Gutiérrez Cas-*

tro, Rodrigo Escobar Navia, José Víctor Carvajales, Antonio Hernández Gamarra, Amílkar Acosta, Arturo Sarabia Better, y Salomón Kalmanovitz.

Esperamos que esta publicación, que reúne los planteamientos hechos durante el foro sirva de fundamento a quienes tengan en sus manos la orientación de las políticas de desarrollo de la Costa Atlántica, y también de herramienta de trabajo para todos aquellos que, interesados en la Costa Atlántica, quieran entender sus problemas y contribuir a su desarrollo. Hoy, más que nunca, son excelentes las oportunidades que se presentan a esa región del país para convertirse en un gran foco de desarrollo nacional, y en un gran centro de exportaciones hacia el Caribe y los Estados Unidos, si es que las limitaciones y problemas que hasta ahora han frustrado ese potencial logran superarse.



## **INTERVENCION DEL SENADOR LUIS CARLOS GALAN EN LA XXXII ASAMBLEA NACIONAL DE FEDEMETAL**

### **LAS PERSPECTIVAS DE LA COSTA ATLANTICA**

A las generaciones responsables de la modernización de Colombia en esta etapa final del siglo XX nos esperan a escala nacional y regional tareas complejas y decisivas. Desde la transformación de las instituciones políticas para realizar la democracia hasta el reajuste de los modelos de desarrollo económico para lograr la justicia en las relaciones sociales y asegurar la participación adecuada de Colombia en los dinámicos procesos internacionales de nuestro tiempo.

La agenda es abrumadora pero resulta indispensable afrontarla en todos sus aspectos: en estos años debemos actualizar los principios e instrumentos de la Constitución, distribuir poder y responsabilidades en una nueva etapa histórica de las instituciones y la sociedad, integrar el territorio y asegurar la presencia del Estado en todos los confines del mismo, rescatar a la población campesina y suburbana de su miseria, crear nuevas modalidades y comportamientos individuales y colectivos, asimilar en forma acelerada diversas tecnologías y factores científicos, controlar el narcotráfico, acabar los factores de la subversión, solucionar los problemas de una deuda externa creciente y agobiadora, establecer las garantías de un nivel educativo básico para toda la población, movilizar el potencial económico de la Costa Atlántica, crear las condiciones que le permitan a Colombia participar en las nuevas oportunidades de la Cuenca del Pacífico, darle una definitiva dimensión internacional a nuestra economía e integrarnos a Latinoamérica.

Me he limitado a señalar algunos temas de trascendencia nacional e histórica. Sin embargo, lo que he referido parece una lista de sueños y utopías. En verdad es un catálogo de responsabilidades que debemos tener presente cada vez que nos acerquemos al examen de cada uno de los grandes temas nacio-



nales pues todos están relacionados. No podemos olvidar ninguno y aun cuando algunos propósitos son muy difíciles y el conjunto parece imposible de cumplir, esta es la agenda de los colombianos de nuestro tiempo.

Parto de la base que la movilización del potencial económico de la Costa Atlántica es uno de los objetivos de vital interés para todos los colombianos. Conseguirlo es necesario para asegurar el destino de los seis millones de habitantes del Caribe colombiano; beneficiará decisivamente al conjunto de la economía nacional; es un factor indispensable para la internacionalización del país y resulta fundamental para el éxito del proceso de paz comprometido en varias zonas de nuestra Costa Atlántica.

Antes de examinar el tema es preciso recordar algunas ideas sobre la Costa Atlántica y su potencial económico, señalar los factores del atraso regional y sugerir, a partir de ello, los caminos que la Costa debe seguir por sí misma y con el apoyo de la Nación para elevar su nivel de vida y todas sus perspectivas económicas y sociales.

### **Contexto físico, histórico y cultural**

El Caribe colombiano comprende no sólo los siete departamentos que todos tenemos presentes al hablar de la Costa sino que es preciso entenderlo como una gran zona que también incluye a Urabá y el archipiélago de San Andrés y Providencia. Asimismo es preciso extender sus límites hasta las primeras interrelaciones con zonas del interior como el bajo Cauca antioqueño, los umbrales de Barracabermeja y la propia provincia de Ocaña en el Norte de Santander, pues en todos estos lugares hay huellas profundas de la idiosincrasia costeña. La dimensión geopolítica de nuestro Caribe señala vínculos y límites con Panamá, Venezuela, Jamaica, Costa Rica, Nicaragua y Honduras que deben considerarse en la definición de objetivos, políticas y programas del litoral.

El Caribe colombiano fue el escenario de la formación social colonial de las provincias colombianas de Cartagena y Santa Marta. Se trata de una zona de amplio mestizaje que inició su desarrollo demográfico a partir de los pueblos caribe precolombinos y ha recibido en casi cinco siglos sucesivas migraciones como la española y la africana en la época colonial y, más recientemente, los siriolibaneses y en alguna proporción también los antioqueños y los santandereanos. Es muy significativo que los inmigrantes del presente siglo provenientes del extranjero o del mismo interior hubieran llegado a la Costa en búsqueda de la paz, la tolerancia y la libertad que perdieron en sus tierras natales por fanatismos religiosos en un caso y por sectarismo político en el otro. El Caribe colombiano tiene valores civiles y democráticos que se han consolidado en sucesivas pruebas políticas y ha dado testimonios culturales de verdadera trascendencia internacional.



El mestizaje predominante no debe ocultar, sin embargo, la importancia de sectores étnicos como el de los guajiros, los arhuacos en el Magdalena, los grupos indígenas de la llanura caribe y muy especialmente los isleños en San Andrés y Providencia que constituyen, con diversos niveles de desarrollo cultural, expresiones humanas cuya identidad debe ser considerada y respetada. Tampoco se debe olvidar que en medio de su unidad fundamental, nuestra Costa caribe es rica en subregiones no sólo por el influjo de los centros regionales que encabezan Barranquilla y Cartagena, sino de los centros subregionales que rodean a las demás capitales de departamento e incluyen otros sitios como Magangué en el bajo Magdalena y Turbo en el caso de Urabá, todo lo cual presenta comportamientos muy peculiares como sucede con "la cultura anfibia" de la gran zona fluvial de la depresión momposina.

Estas observaciones no las aprendí en los magníficos libros que con tanta autoridad se han escrito sobre las características y perspectivas de nuestra Costa sino en la interesante peregrinación política que, en los últimos diez años, afortunadamente me ha permitido visitar casi todos los 150 municipios del Caribe colombiano para comprobar siempre que no sólo existen muchas simplificaciones y estereotipos arbitrarios sobre la Costa sino que paradójicamente se puede poner en duda que algunos costeños conozcan la inmensa complejidad y riqueza cultural de los habitantes de su región así como la diversidad de escenarios físicos de nuestro Caribe que comienzan por los sistemas fluviales del Magdalena y el Cauca, el Sinú, el San Jorge y el Cesar, la multitud de ciénagas encabezadas por la Grande y la de Zapatosa y continúan en los parques nacionales en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Ciénaga Grande y en la Isla de Salamanca en el Magdalena, los corales del Rosario próximos a Cartagena, el Paramillo en Córdoba o parques como Macuira, Flamencos y Manaure en la Guajira.

La diversidad dentro de la unidad caribe también se aprecia en el contraste de sus tierras fértiles en Córdoba y Sucre, por ejemplo, con las zonas áridas de la Guajira o las del litoral entre Barranquilla y Cartagena. Es diversa, además, la riqueza de la fauna caribe donde los especialistas distinguen entre el Distrito samario, las áreas de integración pacífico-centroamericana y la fauna magdalénica.

Siempre ha dicho García Márquez que él no se inventó nada al escribir sus libros sino que se limitó a contar lo que veía en el mundo macondiano que le vio nacer en nuestro Caribe. Esto es preciso decirlo porque quien se olvide de la idiosincrasia costeña y con la mejor intención pretenda sacar adelante planes y programas muy bien fundamentados desde el punto de vista técnico, corre peligro de caer en nuevas y sucesivas frustraciones si todo lo reduce a considerar las riquezas económicas sin pensar en los valores y características de los seres humanos.



## Los recursos y los problemas

Aquí en nuestro Caribe hay una excelente posición geográfica; hay tierras buenas y abundantes para la agricultura, la ganadería y el bosque; hay agua en cantidades impresionantes; hay níquel y cobalto, asbesto y carbón, gas natural, sal y calizas, pero, sobre todo existe un ser humano de quien depende en última instancia el desarrollo según lo que él quiera ser y tener, para lo cual cuenta con ventajas y desventajas que sólo pueden producir buen resultado si se dan las motivaciones adecuadas y se respeta tanto su mentalidad como su actitud ante la vida.

El Caribe colombiano está atrasado y tiene problemas y frustraciones que contrastan con su magnífico potencial económico y social. Ha perdido terreno en el conjunto de la economía nacional; tiene una modesta demanda regional; registra indicadores sociales muy mediocres en cuanto a su nivel de servicio de educación y salud; padece las consecuencias de la baja cobertura de sus servicios públicos; no cuenta con viviendas adecuadas; ha bajado su nivel de industrialización respecto del resto del país; su ingreso por habitante es inferior al promedio nacional; en algunas zonas existe peligro de un empobrecimiento mayor y los desequilibrios crecientes entre las capitales y su periferia, así como entre los departamentos más avanzados y los más pobres se empiezan a traducir en episodios de violencia y conflictos de clases que pueden adquirir proporciones más graves.

### Las razones del atraso

¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Cómo se puede lograr que la mejora relativa registrada en los últimos años se consolide e incremente?

Existen, indudablemente, razones históricas, factores de política económica nacional y circunstancias regionales y locales que se han acumulado para determinar la situación económica del Caribe colombiano.

Todo empieza por la búsqueda del Dorado. En verdad España llegó a nuestras tierras motivada fundamentalmente por el oro el cual es escaso en el litoral Atlántico salvo las vetas de Córdoba y Sucre pero abundante y atractivo en múltiples zonas del interior tanto en la Cordillera Occidental como en la Central. Así se poblaron las montañas andinas y por eso se construyeron decenas de pueblos a lo largo del río Magdalena y luego en el centro del país. Si bien las expediciones llegaban a Cartagena y Santa Marta, desde allí partían en búsqueda del precioso metal y la mayoría sólo regresa al puerto a través del legendario río para emprender el regreso a España. Mientras tanto se establecían las encomiendas, se creaban las reducciones indígenas y los resguardos de tierras en toda la Costa, se producía la importación de esclavos, surgían los latifundios, las haciendas y los feudos con los cuales se establecieron las



unidades de producción y el régimen señorial cuyas principales consecuencias marcaron por muchas generaciones la vida de los costeños, afectaron sus posibilidades de modernización agropecuaria, limitaron sus comunicaciones físicas y sociales y entorpecieron la transformación política y administrativa de toda la zona. Es curioso que desde el propio papel del oro en la Colonia, las oportunidades económicas del Caribe fueran desiguales de las del interior. Debido a ello se puede decir que desde la Colonia la población localizada en las zonas andinas tiene interés en consolidar el mercado interno, lo cual constituye la razón principal de la desventaja macroeconómica costeña que ahora cambiará por la necesidad de abrir la economía nacional.

Lo que ocurrió después de la Colonia lo han analizado muy bien los investigadores, como Adolfo Meisel, al examinar los motivos de la pérdida del dinamismo industrial de Barranquilla para hablar del presente siglo, así como las consecuencias que tuvo para Cartagena en el siglo pasado la desaparición de su monopolio sobre el comercio ultramarino y la pérdida de sus privilegios militares y administrativos en el imperio español.

### **Llega la internacionalización**

Es evidente que los ciclos de auge y decadencia para los principales sectores económicos de la Costa han dependido siempre de los ciclos del comercio exterior colombiano que durante casi cuatro siglos hasta la apertura del Canal de Panamá y el desarrollo de Buenaventura estuvo vinculado al río Magdalena y a Cartagena y Barranquilla. Por ese motivo, ahora, cuando la Nación se internacionaliza en todos los campos por las necesidades mismas de su desarrollo, el Caribe colombiano se halla ante una de sus mejores oportunidades históricas para participar en la economía nacional y convertirse en uno de los escenarios claves para la modernización del país. Esto no quiere decir que el desarrollo económico llegará automáticamente, sin poner en orden muchas cosas, tanto en las políticas económicas y sociales del gobierno nacional como en las estrategias y acciones de los propios costeños.

Como lo señalé al comienzo, es necesario que los colombianos armonicemos la visión regional de las realidades locales con la perspectiva global de los problemas del país, pues ambos son interdependientes. El centralismo secular no ha dejado ver los desajustes e injusticias que han causado daño a las oportunidades de varias regiones, pero poco ganaríamos si la descentralización que todos buscamos nos atomiza para no dejarnos ver el conjunto del proceso nacional.

Después de casi cuarenta años de intensa y acelerada urbanización, ahora el eje de la vida colombiana está en el proceso de inserción en la economía y la sociedad internacionales, esto implica organizarnos para posibilidades y competencias que si bien son desconocidas, resultan indispensables y seguramente serán muy fecundas.



Internacionalizar la economía y la sociedad sólo es posible con una estrategia detallada y cuidadosa porque ello demandará profundos y persistentes esfuerzos colectivos nacionales para movilizar todos los recursos existentes y conseguir el grado de competitividad necesario en todos los sectores productivos. Como lo enseña la experiencia de todos los países, es evidente que la localización de las actividades exportadoras en la proximidad de las costas constituye un factor decisivo para que aquellas puedan ser competitivas en los mercados internacionales. De allí que ahora después de ciclos contradictorios y olvidos injustos, todo se presenta en los términos más propicios para el Caribe colombiano siempre que se definan y apliquen las estrategias necesarias para el éxito de esta opción económica y política decisiva.

### **Todo empieza con el cambio de mentalidad**

El punto clave de cualquier transformación profunda en la Costa caribe y en toda la Nación es, sin duda, un cambio de mentalidad colectiva, como lo enseñan también los ejemplos de los países desarrollados y en especial de quienes lograron su modernización económica y social a partir de la segunda Guerra Mundial. Conseguir una nueva escala de valores y conductas colectivas impone responsabilidades a los dirigentes políticos, empresariales y cívicos, a quienes orientan la opinión pública desde los medios de comunicación y sobre todo a los educadores que construyen los principales valores sociales. En este aspecto la Costa afronta graves problemas que se aprecian en todos los niveles del sistema educativo y son ostensibles y preocupantes en el vértice del mismo, es decir en sus universidades e instituciones de educación superior.

Durante los últimos veinte años se ha producido un importante crecimiento de la vida universitaria en la Costa y en algunos casos, como el del Atlántico, las cifras superan todo antecedente. Sin embargo, es preciso prestarle la mayor atención a los factores cualitativos para no caer en espejismos pues a veces se presentan contrastes dramáticos. Por ejemplo, mientras en la Universidad del Valle hay 98 profesores con Ph. D o equivalente, en la Universidad del Atlántico sólo hay 4. Según el ICFES, en algunas instituciones de la Costa no hay siquiera un profesor con categoría de magister y si en la Universidad del Valle el 65%o del profesorado tiene formación avanzada, en la Universidad del Atlántico sólo el 18%o. En toda la región sólo hay una institución tecnológica oficial y dos no oficiales; las tres están situadas en Cartagena. La investigación científica es muy escasa en las instituciones del litoral caribe. El número de postgrados es muy limitado. Apenas hay 30 especializaciones en las universidades de los siete departamentos y únicamente dos maestrías en contraste con las 38 especializaciones y 24 maestrías existentes en Cali y las 17 maestrías y las 65 especializaciones con que cuentan las instituciones universitarias de Medellín.



A primera vista la existencia de 29 instituciones de educación superior, de las cuales 11 son universidades, constituye algo muy importante, sin embargo la matrícula de 57.000 estudiantes representa el 13 por ciento del total nacional, lo cual es una proporción muy inferior a lo que suman los departamentos de la Costa en la población total del país. Por otra parte la oferta está concentrada y en Barranquilla se halla el 67% de tal población estudiantil, en Cartagena el 17%, lo que quiere decir que los otros cinco departamentos apenas tienen entre todos el 17%.

La oferta de programas también es muy desigual. Hay baja proporción en las áreas de ingeniería y de las ciencias agropecuarias y son prácticamente inexistentes los de las ciencias físicas y naturales.

Lo más serio desde el punto de vista masivo es la mala calidad de la educación secundaria pues según los resultados de los exámenes de Estado el rendimiento promedio de la región atlántica es el más bajo del país, inferior inclusive al de los Territorios Nacionales. En un listado que incluye departamentos, intendencias y comisarías y en el que se ordenan de uno a treinta los puntajes promedios en exámenes de Estado, realizados por el ICFES, Bolívar ocupa el puesto 20; Sucre el 23; Atlántico el 24; Córdoba el 25; el Cesar el 27; Magdalena el 28 y la Guajira el 29.

Cambiar esta sombría situación supone un esfuerzo persistente y profundo de por lo menos diez años antes de apreciar progresos significativos en la calidad de la educación costeña. Para tal fin la Costa necesita apoyo nacional, mayor interés del sector privado por las instituciones de educación, impulso a los programas de formación de profesores, inversiones sustanciales coordinadas por una Comisión Regional de Planificación Universitaria, como lo propuso desde 1971, para la expansión física, la dotación de laboratorios, las actividades de investigación y la formación de especialistas de alto nivel en las disciplinas relacionadas con el aprovechamiento del potencial agropecuario, marino y minero.

Es muy difícil pensar en la industrialización acelerada, perdurable y diversificada de la Costa así como en el desarrollo de los servicios sin darles fundamento con la capacitación tecnológica de sus habitantes. Y es imposible transformar la agricultura sin centros de investigación y docencia capaces de orientar sobre las técnicas de producción más eficientes y competitivas.

### **Modernización agropecuaria**

La lista de las reformas fundamentales que requiere la Costa, a más de la educativa, continúa con la modernización del sector agropecuario a través de los cambios en la tenencia de tierra, la solución de los problemas de agua por exceso o por defecto, la sustitución de las formas feudales de explota-



ción de la tierra y el impulso de la agroindustria para buscar modernas tecnologías y nuevos sistemas de comercialización, generar empleo y competir en los mercados nacionales e internacionales.

El algodón en el Cesar, la palma africana en el Cesar y Magdalena, el banana en Urabá y el Magdalena, el tomate en el Atlántico y algunas áreas de arroz, sorgo y maíz en Córdoba presentan buenos niveles técnicos de producción, de resto el atraso tecnológico es ostensible y la Costa no ha logrado buenos índices de productividad en cultivos comparables con los del Tolima, el Valle y el Quindío. A pesar de las innovaciones recientes registradas en el Cesar, Atlántico y el alto del Sinú, la Costa necesita la formación y multiplicación de empresarios agrícolas modernos que muchas veces bien pueden manejar extensiones considerables de tierra siempre que sean eficientes para ingresar a los mercados internacionales, lo cual representa un matiz importante en la definición de los criterios de reforma agraria. Al fin y al cabo la Costa no aprovecha en la agricultura más del 15% del área agrícola potencial.

La ganadería es y será muy significativa en la Costa pues representa la tercera parte del hato ganadero nacional. Para su desarrollo influyen también los problemas de disponibilidad del agua, fallan los sistemas de acopio y sacrificio y sobran los frigoríficos sobredimensionados. Existe un alto potencial lechero con ventajas comparativas frente al anterior pero la infraestructura como la red de frío, las vías y los centros de acopio muestran un proceso desordenado e incompleto de tecnificación. Aun cuando la ganadería genera poco empleo en sus condiciones actuales, de llegar a modernizarse generaría muchas oportunidades de trabajo en los servicios de comercialización, los distritos de riego, la distribución de insumos, la infraestructura de acopio y la asistencia técnica.

La pesca marítima y la pesca en las ciénagas y ríos son dos de las más importantes frustraciones económicas de la Costa pues carece de toda justificación su atraso tanto en las investigaciones realizadas para establecer el potencial biológico existente como en todo el proceso de adquisición de equipos, tecnologías e instrumentos de comercialización. Los pescadores artesanales se hallan a la deriva aun cuando se están dando los primeros pasos en acuicultura y el cultivo de camarones en estanque empieza a tener considerable significación económica. En el plan legislativo acordado por el liberalismo se ha convenido apoyar un proyecto de ley sobre desarrollo de la pesca para darle los instrumentos institucionales, financieros y tecnológicos que este sector merece en la Costa y en todo el país.

El problema inmediato más serio en el sector agropecuario es, sin embargo, la inseguridad que afecta el control, la productividad y el manejo laboral de las fincas. Además la penetración del dinero del narcotráfico ha afectado el precio de la tierra y ha determinado escandalosos niveles de concentración



de la propiedad. Aquí aparece, de nuevo, otra prueba de las interrelaciones entre los problemas nacionales y regionales que sólo pueden tener solución con estrategias y acciones solidarias.

### **Agua y servicios públicos**

El tercer punto fundamental para la Costa es el desarrollo de todos los servicios públicos colocando, en primer término, la solución de los problemas de acueductos y alcantarillados que representan la principal preocupación de casi todos los municipios de la Costa incluidas las capitales de departamento que requieren financiación interna y externa para solucionar este problema crítico con el cual se afecta el propio derecho a la vida de la población costeña. Se debe mejorar la cobertura de los servicios de energía y deben continuar los procesos que buscan equilibrar las tarifas de energía.

### **Los medios de transporte**

El cuarto tema es el desarrollo de la infraestructura física para dotar a la Costa de la red vial, los puertos, la energía y los ferrocarriles que requiere para lograr competitividad internacional frente a la infraestructura de los demás países de Centroamérica y el Caribe. Si bien el Caribe no tiene mayores problemas topográficos la extensa superficie costeña determina aislamientos y sobrecostos por la penuria del sistema vial. En esta materia están en curso obras y proyectos importantes como la troncal del Magdalena que comunicará a Puerto Boyacá con San Alberto y reducirá en seis horas la distancia entre Bogotá y la Costa con implicaciones positivas, además, para el comercio entre el Caribe y Antioquia; la carretera Puerto Colombia, Galerazamba y Cartagena que facilitará el desarrollo turístico de la zona, le dará nuevas salidas a Cartagena y asegurará el carácter intercambiable de los dos puertos; la reconstrucción de la troncal de Occidente que es vital para el acceso de la carga de Medellín al puerto de Cartagena; las transversales entre Magdalena y Bolívar, Carmen de Bolívar y Zambrano, Pivijay y Salamina; la circunvalar de la Guajira y las carreteras entre Tolú y Coveñas, Valledupar y Manaure. No es suficiente la lista respecto de las necesidades de la Costa pero a ella deben agregarse los caminos vecinales en construcción así como las obras de rehabilitación de las estructuras portuarias de Santa Marta y Cartagena para mejorar la eficiencia del sistema a través de medidas administrativas, reformar las bodegas, ampliar los patios y preparar el servicio para contenedores en la capital de Bolívar,

En lo que se refiere a los ferrocarriles nadie duda sobre la utilidad que tendría la conexión entre Cartagena y Barranquilla para impulsar el transporte intermodal, sin embargo, el futuro de los ferrocarriles es una cuestión de trascendencia nacional que además de la reorganización administrativa radical supone el compromiso de la nación entera de rehabilitarlos e incorporarlos



al desarrollo del país con programas que demandan más de 12 ó 15 años para su plena realización y que suponen —otra vez— la armonización de los intereses regionales y nacionales.

### **El renacimiento del río**

El río Magdalena constituye otra pieza clave en el diseño de una estrategia para la movilización del potencial económico de la Costa. Cabe pensar, sin caer en fantasías, que se puede rehabilitar el servicio desde Puerto Berrío e inclusive desde La Dorada hasta Barranquilla. Naturalmente ello supone muchas cosas tales como recuperar los tajamares de Bocas de Ceniza que según estudios técnicos no resulta tan costoso como se creía; transportar en el futuro no sólo carbón y combustible sino carga diversificada; garantizar de 5 a 6 pies y sobre todo aprovechar las nuevas tecnologías que permiten pensar en barcas de 1.000 toneladas para navegaciones de bajo calado. Se trabaja con esperanza en el puerto de Barranquilla para solucionar los problemas de dragado frente a la isla 1972 y desarrollar el canal occidental con profundidades de 30 pies. También existe la perspectiva de abrir una nueva boca para entrar a la Bahía de Cartagena bien sea por la ampliación de Bocachica o por la apertura de Bocagrande.

### **Nueva localización de la industria**

Dentro de un modelo de internacionalización de la economía colombiana la ventaja comparativa que le puede ofrecer la Costa a la industria nacional es su localización. En principio ello puede ser muy significativo para mejorar la eficiencia global como sucedería en el sector siderúrgico, en las industrias metales básicas, la industria naval y en la producción de maquinaria y equipo de transporte.

Lo más interesante, sin embargo, es la nueva perspectiva de las zonas francas al orientar sus actividades hacia la exportación como lo ordena la Ley 109 de 1985 para sustituir el esquema anterior que las había convertido en parques industriales para las necesidades del mercado interno. No es la nuestra una legislación diferente de la que se ha expedido en los países de Centroamérica y el Caribe pues reproduce en términos generales las mismas normas de libertad cambiaria, libertad para la inversión extranjera y exención de impuestos a la renta y remesas. Los nuevos criterios son muy promisorios desde el punto de vista de la generación de empleo directo e indirecto, la generación de divisas, la utilización de insumos nacionales y sobre todo la creación de una conciencia exportadora siempre que haya calidad y precios competitivos en los mercados internacionales.

Por las zonas francas y la disponibilidad de importantes recursos energéticos la Costa ya es un polo petroquímico con amplias perspectivas para com-



binar esta industria básica con otra fundamental como sería la posibilidad de que la Costa se especializara en industria pesada con la doble perspectiva de atender el mercado interno y manejar excedentes para la exportación.

## **Turismo y servicios**

La infraestructura turística de la Costa ha mejorado en forma importante y rápida. En buena parte está destinada al mercado nacional y todavía la proporción de turistas extranjeros es relativamente modesta. A pesar de ello representa un factor importante para la generación de empleo y divisas con mayor influjo en los sitios tradicionales de turismo como Cartagena, Santa Marta, San Andrés y ahora Coveñas.

Su porvenir depende de la calidad de los servicios públicos, el desarrollo de la red vial, la seguridad y las políticas sobre tarifas del transporte aéreo que constituyen otro elemento decisivo para la competitividad de la oferta turística colombiana en una zona internacional donde abundan las atracciones como es el caso de la Cuenca del Caribe.

## **La geopolítica del Caribe**

No pueden terminar estos sencillos comentarios sobre el futuro de la Costa y la internacionalización de la vida colombiana, sin algunas observaciones sobre los intereses específicos de nuestro litoral en la Cuenca del Caribe. Es un escenario de competencia geopolítica internacional del cual Colombia ha estado ausente desde la pérdida de Panamá. Colombia es allí con México, Venezuela y Cuba una de las potencias regionales. Apenas en los últimos diez años, en coincidencia con las delimitaciones de aguas territoriales con países caribeños, nuestra política exterior empezó a considerar la defensa y la promoción de los intereses colombianos en el Caribe. Para la concepción y ejecución de esta política es indispensable el punto de vista y la participación de los líderes de la Costa; pero ello sólo podrá ocurrir si se establece un sistema permanente de estudio, diálogo e interpretación sobre las realidades del Caribe.

Hace quince años sugerí a un distinguido rector de la Universidad del Norte que Barranquilla liderara desde su institución los estudios colombianos sobre el Caribe, pensando en que esta ciudad y Cartagena ejercieran el papel que debe corresponderles en el área por ser dos de las ocho primeras ciudades de la Cuenca del Caribe. No creo que sea tarde para insistir en esta función de análisis, diálogo e investigación para ampliar los horizontes políticos y comerciales de nuestras grandes ciudades en el Caribe con el concurso de las universidades y los sectores académicos.

Existe, además, otro tema pertinente para un diálogo como el de esta tarde. Las tareas como senador de la República me han permitido escuchar las



opiniones tanto de los líderes del sector público como los del privado en la Costa. Si bien hay diferencias conceptuales y sobre todo de estilo y mentalidad, considero fundamental que quienes tienen distintas responsabilidades de orientación y servicio a la comunidad se coordinen mejor. Es cierto que el desempleo y la pobreza han influido para que la acción política costeña esté dominada por los intereses de la burocratización y el desorden en el gasto público. Ello ha causado daño a la administración, y ha perjudicado el uso de los recursos del Estado en todos los niveles territoriales. Sin embargo, me atrevo a decir que también ha causado frustración a la propia clase política costeña que está consciente del atraso de su región y cuyas energías y acciones pueden tener excelentes resultados si se crean sistemas de información y apoyo que les permitan desempeñar funciones políticas modernas y eficaces.

Pocas cosas de las que podemos señalar en esta Asamblea tendrán resultados prácticos si no se trabaja porque evolucionen las razones y las formas del liderazgo en la Costa para construir una democracia auténtica y administrar mejor el sistema de economía mixta que nos rige. Tengo motivos sólidos para mirar el tema con optimismo.

Se ha formado en la Costa una nueva y brillante generación que poco a poco llegará a las posiciones de comando; sin desconocer los méritos de los veteranos, creo que en manos de los nuevos profesionales, empresarios, educadores, periodistas y políticos de la Costa se hallan las garantías de la movilización del potencial económico de la Costa. Es una necesidad de los costeños y es también una necesidad nacional que tengan éxito. Lo que se está haciendo en los organismos de planeación, en los municipios que se despiertan ante el progreso de la descentralización política y fiscal y en la nueva y promisorio coordinación de los parlamentarios costeños para asegurar claridad y justicia en las inversiones nacionales, deben ser factores de integración de los costeños y de satisfacción y esperanza para los colombianos, pues, aquí sí cabe decir que lo que es bueno para la Costa es bueno para Colombia y lo que es bueno para Colombia es bueno para la Costa.



**LA MOVILIZACION DEL POTENCIAL ECONOMICO  
DE LA COSTA ATLANTICA**  
**Primera Parte**

*Carlos Rodado Noriega\**

**CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA**  
Dirección de Planeación y Desarrollo  
Centro de Información Económico - Social de Bogotá  
**C I E B**  
**BIBLIOTECA**

\* Exministro de Minas y Energía.





La Costa Atlántica, esa extraordinaria planicie de 130.000 kilómetros cuadrados ubicada en la esquina septentrional del continente suramericano, es una región de un enorme potencial económico representado en sus recursos naturales y humanos. Desafortunadamente, esa inmensa capacidad productiva ha sido malutilizada y subutilizada en una gran proporción, reduciéndose apreciablemente las posibilidades de alcanzar niveles más altos de progreso y bienestar colectivo, no sólo para la zona norte de Colombia sino para la nación entera.

### **El potencial del Caribe colombiano**

Desde el punto de vista de los bienes y dones de la naturaleza, las posibilidades del Litoral Atlántico reposan en la extensión de sus tierras planas mecanizables, en la calidad de sus suelos, en la diversidad de minerales que guardan las entrañas de su corteza terrestre, en su estratégica posición geográfica, en la incommensurable riqueza de sus mares, en la abundancia de sus aguas fluviales, en la más alta luminosidad del planeta e, incluso, en la fuerza creadora de sus vientos. Sin exagerar, se podría afirmar que esta zona de la Patria ha sido nimbada por la Providencia con un arco iris de ventajas comparativas que envidiarían muchas de las democracias industrializadas del orbe, que han alcanzado altos niveles de renta per cápita sin contar con una naturaleza tan generosa o tan providente. En el caso particular de nuestro país, muchos de los factores positivos o favorables para el desarrollo tienen que ver con el Caribe colombiano; sin embargo, la Nación no los ha sabido o no ha querido aprovechar, quizá por una errónea y lamentable concepción mediterránea, que nos ha llevado a darle la espalda al mar desde los albores mismos de nuestra formación republicana. Uno de los arquitectos de la estructura constitucional en que se apoya nuestro Estado de Derecho, don Miguel Antonio Ca-



## CUADRO No. 4

### PRODUCCION PESQUERA 1985

#### PESCA CONTINENTAL

Especie	Producción (Ton.)	(%)
Bocachico	15.000	(38)
Bagre Nicuro	8.593	(22)
Pirahiba, Pácora, Doncello y otros	15.775	(40)
<b>Total:</b>	<b>39.369</b>	<b>(100)</b>

Total Producción Nacional (Pesca marítima más continental): 56.188 Ton.

**Fuente:** Perspectivas de Desarrollo para Barranquilla y su área de influencia. Estudio de Perfiles de Inversión. Volumen II. Cámara de Comercio de Barranquilla. Trabajo elaborado por Econometría Ltda., julio de 1986.

a las de aguas marítimas<sup>2</sup>. En 1985, las primeras constituían el 70% del total de la pesca colombiana, y del 30% restante sólo un 20% corresponde a pesca tecnificada en nuestros mares (Véanse cuadros Nos. 3 y 4). Es decir, el 80% de la pesca colombiana (continental o marítima) se lleva a cabo con procedimientos rudimentarios y casi siempre destructivos de la fauna piscícola. Nuestra pesca es cuantitativamente irrisoria y tecnológicamente rezagada. El potencial pesquero del Caribe colombiano se estima en 135.000 toneladas anuales y las capturas apenas llegan a 7.250 toneladas ; esto es, apenas explotamos un 5% de nuestras posibilidades. (Ver cuadro No. 5).

Para tener un punto de referencia, bien vale la pena destacar cómo Venezuela y Panamá, países que no poseen mejores ventajas naturales que las nuestras, registran capturas marítimas 17 y 14 veces superiores a las colombianas. Y algo que debería constituir motivo de vergüenza nacional: Venezuela, sin tener un metro de costa sobre el Océano Pacífico reporta capturas en ese mar (9.700 toneladas métricas) superiores a las colombianas (9.100 toneladas), a pesar de que Colombia posee 1.400 kilómetros de extensión costanera sobre el mencionado océano (Cuadro No. 6).

<sup>2</sup> Perspectivas de Desarrollo para Barranquilla y su Área de Influencia. Estudio de Perfiles de Inversión. Volumen II. Cámara de Comercio de Barranquilla. Trabajo elaborado por Econometría Ltda., julio de 1986.



ro, tal vez con el ánimo de reafirmar su amor por la Sabana, exclamaba con una dosis de ingenuidad que hoy parecería inverosímil: "Pienso, Dios mediante, morir sin conocer el mar...". Y otro de nuestros gobernantes, don Marco Fidel Suárez, lo conoció apenas en el ejercicio de su mandato presidencial. Mientras en la mayoría de los países el desarrollo empieza esparciéndose y consolidándose en sus regiones costaneras, a la manera de los colonos portugueses a quienes Vicente de Salvador señalaba en su *Historia do Brasil* de "andar arañando las tierras a lo largo del mar como cangrejos", en nuestra amada Colombia, el desenvolvimiento económico ha sido eminentemente interiorano, intrépida faena de equilibristas, descomunal esfuerzo de abejorros empeñados en construir el progreso de nuestra Nación sobre las laderas casi verticales de nuestras montañas.

Colombia, contrario a lo que comúnmente se cree, no dispone de una porción considerable de buenos suelos. De sus 114.174.800 hectáreas, tan sólo 11.912.430, es decir el 9.89% del territorio nacional, están catalogadas desde el punto de vista edafológico como tierras de buena calidad, susceptibles de explotación agrícola o ganadera intensivas a nivel tecnificado, sin limitaciones para la producción agropecuaria o con limitaciones que pueden ser corregidas mediante adecuaciones. Pues bien, de esos suelos que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) denomina de la clase 1, la Costa Atlántica tiene el 47% de todos los que posee la Nación. (Véase Cuadro No. 1).

Sin embargo, el uso actual de los suelos de la Costa no corresponde a las potencialidades que ofrece el recurso. Como se puede apreciar de los cuadros números 1 y 2, apenas 1.657.000 hectáreas, de 4.430.000 que podrían dedicarse a la *agricultura intensiva*, están siendo aprovechadas en esta actividad<sup>1</sup>. Es decir, mientras los estudios agrológicos indican que un 34% de la superficie de la Costa se podría utilizar en cultivos agrícolas, en la actualidad sólo a un 12.5% de esa área (incluye zonas cultivadas y en descanso) se le está dando la mencionada utilización. Por contraste, en el caso del sector pecuario, para el cual los expertos consideran que a lo sumo un 11% de las tierras del Litoral Atlántico se deberían destinar a *ganadería extensiva*, hoy, ese tipo de explotación ocupa el 35.4% de la superficie total de nuestra región (Ver cuadro No. 2). Es forzoso concluir entonces, que una incorrecta asignación en el uso de los suelos en relación con sus aptitudes agrológicas, está causando un enorme desperdicio en el sector primario de la economía costea.

Pero si la utilización de nuestras tierras ha sido mala, la de nuestros mares ha sido pésima. La pesca marítima, uno de esos capítulos tristes de nuestro discurrir como nación soberana, pone en evidencia el lamentable abandono

<sup>1</sup> *Un viaje hacia el futuro*. Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica. 1983-1986. Editado por COREL-CA, abril de 1984.



## CUADRO No. 1

APTITUD DE USO DE LOS SUELOS DE COLOMBIA  
Resumen de áreas por clases

Regiones naturales	Clases (hectáreas)				Total
	1*	2**	3***	4****	hectáreas
1. Cordilleras andinas	3.274.990	6.125.450	12.736.080	8.187.480	30.324.000
2.1 Valle del Cauca	282.000	75.000	5.000	14.000	376.000
2.2 Valle del Magdalena(1)	917.500	1.242.500	277.500	62.500	2.500.000
3. Llanura Caribe (2)	4.430.000	3.120.000	1.350.000	1.100.000	10.000.000
4. Guajira Alta y Media	—	121.000	69.000	1.010.000	1.200.000
5. Andén Pacífico	243.000	226.000	4.776.600	804.400	6.050.000
6. Orinoquia	2.108.100	1.000.000	19.381.275	3.510.625	26.000.000
7. Amazonia	38.000	—	6.954.000	30.692.000	37.684.000
8. San Andrés y Providencia	—	2.480	800	690	3.970
Otros (3)	—	—	—	36.830	36.830
TOTALES	11.293.590	11.912.430	45.550.255	45.418.525	114.174.800
%o del área total del país	9.89	10.43	39.89	39.73	100.0

Fuente: DANE, Colombia Estadística. Vol. I, 1987. Adaptado del Programa Nacional de Inventario y Clasificación de Tierras, IGAC. Estudios Regionales.

\* Suelos que permiten explotación agrícola intensiva, uso de maquinaria agrícola. Cultivos permanentes y transitorios. Ganadería intensiva. Comprende suelos con limitaciones para la producción agropecuaria, con muy pocas limitaciones o con limitaciones más o menos severas que pueden ser corregidas.

\*\* Suelos que por sus características especiales solamente pueden dedicarse a objetivos de producción específicos tales como la ganadería, los cultivos permanentes y la silvicultura; requieren prácticas especiales más o menos intensivas para su conservación y adecuación. Comprende la zona cafetera.

\*\*\* Suelos que solamente pueden utilizarse en ganadería de tipo extensivo y bosques naturales del tipo de protección o protección - producción.

\*\*\*\* Suelos que son completamente inútiles para cualquier tipo de explotación agropecuaria y deben mantenerse para la fauna y flora silvestre y para la conservación de las aguas o el medio ambiente.

(1) Sector Alto y Medio Magdalena.

(2) No incluye Sierra Nevada de Santa Marta (17.000 kilómetros cuadrados)

(3) Aguas. Ciudades principales.

de nuestras fronteras líquidas, apenas comparable al terrible desamparo en que se encuentran nuestras fronteras terrestres. A pesar de nuestras enormes posibilidades representadas en 1.600 kilómetros sobre el Océano Atlántico y 1.400 sobre el Pacífico, ese enorme potencial se encuentra desutilizado o, mejor, utilizado por extranjeros. Para describir ese atraso pesquero, bastaría señalar que Colombia es el único país costanero donde las capturas (cantidades de pescado medidas en unidades de peso) de aguas continentales superan



CUADRO No. 2

## DISTRIBUCION DEL SUELO SEGUN USOS

Secciones	Total	Aprovechada	Cultivada	En descanso	En pastos	Otros usos
Atlántico	338.800	271.880	38.212	44.784	158.460	35.424
Bolívar	2.597.800	1.353.217	135.172	306.354	713.574	198.117
Cesar	2.290.500	1.692.772	173.594	189.341	837.771	492.066
Córdoba	2.502.000	1.824.447	102.821	175.393	1.251.986	294.247
Guajira	2.084.800	428.512	49.547	91.582	202.865	84.518
Magdalena	2.318.800	1.558.949	89.846	152.939	905.352	410.812
San Andrés	4.400	—	2.346	—	15	—
Sucre	1.091.700	844.865	44.200	61.207	623.500	115.958
Costa Atlánt.	13.228.800	7.977.003	635.738	1.021.600	4.688.523	1.631.142
%	100.0	60.3	4.8	7.7	35.4	12.3
Colombia	39.092.600	30.993.190	4.459.637	3.199.023	17.464.571	5.869.951
% (1)		79.3	11.4	8.2	44.7	15.7

Fuente: Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica, 1983-1986. "Un Viaje Hacia El Futuro".

Las cifras de Guajira no son oficiales y las de San Andrés son estimativas parciales.

(1) No se incluye los Territorios Nacionales.

CUADRO No. 3

## PRODUCCION PESQUERA 1985

## PESCA MARITIMA

	Atlántico (Ton.)	Pacífico (Ton.)	Total (Ton.)	(%)
Camarón Aguas Someras	2.222	2.613	4.835	(28.7)
Camarón Aguas Profundas	—	150	150	( 1 )
Pesca Blanca	2.598	5.772	8.370	( 50 )
Atún	962	773	1.735	(10.3)
Otros Crustáceos	745	143	888	( 5 )
Moluscos	726	115	841	( 5 )
<b>TOTAL</b>	<b>7.253</b>	<b>9.566</b>	<b>16.819</b>	<b>(100)</b>
Pesca Industrial	5.824	5.618	11.442	( 68 )
Pesca Artesanal	1.429	3.948	5.377	( 32 )

Fuente: Perspectivas de Desarrollo para Barranquilla y su área de influencia. Estudio de Perfiles de Inversión. Volumen II. Cámara de Comercio de Barranquilla. Trabajo elaborado por Econometría Ltda., julio de 1986.



CUADRO No. 5

POTENCIALES ESTIMADOS  
PESCA MARITIMA

ESPECIE	POTENCIAL (Ton.)		POTENCIAL (Ton.)
- Atlántico:		- Pacífico	
Camarón aguas someras	3.960	Camarón Langostino	1.500
Peces en general	65.000	Camarón Tití	5.000
Sierra	1.700	Camarón Profundidad	2.650
Machuelo	35.000	Peces en general	52.000
Peces Demersales	20.000	Peces Demersales y Semipelágicos	12.500
Langosta	1.000	Carduma	10.000
Ostra	8.400	Plumuda	35.000
		Caballa	530
	135.000	Atún en general	40.000
		Atún Patiseco	8.000
		Atún Aleta Amarilla	8.000
		Atún Barrilete	12.500
- Ambos Océanos		Tiburones	40.000
Sardina	70.000	Berberechos	1.500
Atún	10.000 - 70.000	Jaiba	1.000
Bagres y afines	13.500		
			230.000

Fuente: Perspectivas de Desarrollo para Barranquilla y su área de influencia. Estudio de Perfiles de Inversión. Volumen II. Cámara de Comercio de Barranquilla. Trabajo elaborado por Econometría Ltda., julio de 1986.

En Colombia el pescado es escaso y caro y la poca actividad pesquera beneficia especialmente a una cadena de intermediarios encarecedores, prevalidos de la limitación en la oferta y de su posición oligopolística. De 1970 a 1984, mientras el precio de la carne de res se incrementó en un 32% en los 14 años, el del pescado evolucionó en 330%, alzas originadas fundamentalmente en un proceso de comercialización ineficiente y concentrado en unos pocos distribuidores.

La balanza comercial de productos pesqueros ha venido presentando en los últimos años un déficit apreciable. Colombia exporta generalmente pescado crudo, pero importa la casi totalidad de productos procesados del pescado: grasas y aceite semirrefinados, conservas y harinas. Es el subdesarrollo de nuestra industria pesquera; pero lo lamentable es que ese subdesarrollo sea en relación con nuestros propios vecinos latinoamericanos (Chile, Perú y Ecuador), de los cuales importamos productos del mar a los que se les ha incorporado en esas naciones el valor agregado de su respectiva transformación industrial (Cuadro 7).

Por todo lo anterior, no es de extrañar que los colombianos tan sólo consumamos 4.2 kilos de pescado por habitante y por año, cifra singularmente



**CUADRO No. 6**  
**CAPTURAS Y DESEMBARQUES DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS**  
**1983 – Toneladas Métricas**

Países	Puesto (Según capturas)	Conti- nenta- les	‰ (1)	‰ (2)	Capturas y desembarques									Totales			
					Maríti- mas	‰ (1)	‰ (2)	Océano Atlán- tico	‰ (1)	‰ (2)	Océano Pacífico	‰ (1)	‰ (2)	‰ (1)	‰ (2)		
Chile	5	253	0	0	3977825	63	100	0	0	0	3977825	67	100	3978079	62	100	
Perú	14	24610	24	2	1462205	23	98	0	0	0	1462205	25	98	1486815	23	100	
Ecuador	37	0	0	0	307288	5	100	0	0	0	307288	5	100	307288	5	100	
Venezuela	46	20009	19	9	206860	3	91	196992	51	87	9868	0	4	226869	4	100	
Cuba	50	14121	14	7	184330	3	93	184330	48	93	0	0	0	198451	3	100	
Panamá	54	0	0	0	166075	3	100	547	0	0	158941	3	96	166075	3	100	
Colombia	77	45343	43	79	12194	0	21	3058	1	5	9136	0	16	57537	1	100	
Totales		104336	100	2	6316777	100	98	384927	100	6	5925263	100	92	6421113	100	100	

(1) Porcentaje sobre el total de los 7 países

(2) Porcentaje sobre el total de capturas

Fuente: Anuario Estadístico de Pesca. FRO. Capturas y Desembarques Vol. No. 56

**CUADRO No. 7**  
**BALANZA COMERCIAL 1985**

**1. Importaciones:**

Preparados y conserva de pescado tipo sardinas	US\$	15.697.000	(95%o del Ecuador)
Grasa y aceite de pescado semi-refinado	US\$	9.212.000	(75%o de Chile)
Preparados y conservas de Atún	US\$	4.270.000	(97%o del Ecuador)
Otros productos	US\$	2.978.000	
Sub-Total	US\$	32.157.000	
Harina de pescado (49.800 Ton.)	US\$	16.243.400	(80%o del Ecuador)
Total	US\$	48.400.400	

**2. Exportaciones:**

Langostinos y langosta congelados	US\$	3.418.000	(95%o para EE.UU.)
Demás crustáceos y moluscos	US\$	25.955.000	(80%o para EE.UU.)
Pescado congelado y seco	US\$	3.123.000	(80%o para Japón)
Peces ornamentales	US\$	1.107.000	(75%o para EE.UU.)
Total	US\$	33.635.00	
Diferencia (Déficit —)	US\$	14.765.000	

**NOTA:** En 1985 se redujo en US\$ 13.115.000 el déficit de US\$ 27.880.000 registrado en 1984, gracias a la política adelantada por el INCOMEX de frenar importaciones de enlatados del Ecuador.

**Fuente:** Perspectivas de Desarrollo para Barranquilla y su área de influencia. Estudio de Perfiles de Inversión. Volumen II. Cámara de Comercio de Barranquilla. Trabajo elaborado por Econometría Ltda., julio de 1986.

baja, no sólo si se compara con el consumo per cápita de los países industrializados que es de 25 kilogramos por año, sino incluso cuando se coteja con el correspondiente al de las naciones en vías de desarrollo (7.4 kilos por persona y por año). Nuestro consumo por habitante es uno de los más bajos de Latinoamérica y solamente supera al de Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Paraguay, los países más atrasados del continente. Contrasta la inmensa potencialidad de nuestros mares con la insignificante utilización que hasta ahora hemos hecho de sus recursos naturales renovables.



En los párrafos anteriores hemos analizado la capacidad potencial de producción de dos recursos importantes de la Costa Atlántica: sus tierras y sus mares. Hacer el recorrido exhaustivo por el espectro de posibilidades que ofrece la región rebasaría, sin lugar a dudas, los límites y alcances fijados a este ensayo. Si hemos seleccionado esas dos opciones es porque ellas nos permiten ver cómo en esas dos áreas, ligadas a la producción agropecuaria y de alimentos, y sin desconocer los logros que en esos renglones se han alcanzado, es quizá donde se ha presentado el mayor desperdicio de oportunidades. Y, además, porque a la región se le facilitaría el desarrollo industrial, comercial, financiero y turístico, contando con un sector agropecuario sólido que le sirviera de fundamento y de palanca dinamizadora.

Sin embargo, las posibilidades del Caribe colombiano no radican solamente en el sector primario de la economía. La transformación industrial de los bienes que produce el suelo (productos agrícolas) y de los que yacen en el subsuelo (minerales y energéticos) debe constituir un proceso coherente de desarrollo armonizado. Es cierto que la exportación de materias primas crudas se da incluso por parte de las naciones más avanzadas del orbe, pero es mucho más cierto aún, que el proceso de los pueblos difícilmente se suscita sin un aumento en la proporción de la producción y de las exportaciones que han tenido un grado importante de elaboración industrial o tecnológica. Es este último proceso, el que le permite a las naciones vender a través del valor agregado que se incorpora en la transformación de productos naturales, una mayor cantidad de inteligencia, destreza y trabajo humano. La Costa Atlántica es un emporio de productos primarios que constituyen los insumos básicos de un proceso agroindustrial. Y su subsuelo y a veces el propio suelo son un arsenal de minerales y energéticos que, como el carbón, el gas, el níquel o la sal, son susceptibles de ser transformados en productos valiosos, por los que existe o podría existir una gran demanda doméstica e internacional.

Y tiene la Costa Atlántica una incomparable belleza escénica, con multiplicidad de paisajes y contrastes de la naturaleza, donde se puede extasiar el más exigente de los turistas con el maravilloso espectáculo de un mar tropical cuyas cálidas olas llegan hasta el atrio mismo de una catedral natural de nieve perpetua: la Sierra Nevada de Santa Marta.

Y podría la zona Norte de Colombia vender sus productos agropecuarios, sus bienes industriales y sus servicios de toda índole, aprovechando su envidiable situación geográfica que la proyecta hacia el mundo y la convierte en la más auténtica y apropiada plataforma de comercialización con las demás naciones del planeta.

Están aquí en nuestro litoral, todos los elementos que la teoría del desarrollo señala como condiciones, circunstancias o factores naturales propicios para un vigoroso crecimiento económico que podría servir de soporte a una



acelerada transformación en los niveles de bienestar. Desafortunadamente, todos esos dones que el Creador ha puesto al alcance de nuestras manos permanecen en gran medida como las piezas sueltas de un rompecabezas, sin que hayamos podido armar con ellas una realidad más próspera y edificante. Por el contrario, existe una ingente capacidad instalada de patrimonio y recursos de la naturaleza subutilizados, mientras la región se hunde en un pavoroso abismo de carencias y graves desequilibrios económicos y sociales. Démosle un vistazo somero a esa tragedia circundante, a ese mundo de atraso y de miseria, que nos permite percibir por contraste entre lo que hasta ahora hemos construido y lo que podríamos construir no sólo cuál es la dimensión de la brecha o el tamaño real de nuestro desafío, sino que nos ayudará a entender por qué nos hemos quedado atrás en la carrera del progreso.

## **El abismo social**

Es una verdad de Perogrullo que Colombia es una nación subdesarrollada; pero el subdesarrollo es un estado con diversidad de matices que a la manera de las pinturas de la Escuela de Flandes presenta tonalidades que van desde, los grises y ocre hasta los marrones y negros. La Costa, con ese contexto, exhibe características que la aproximan hacia los tonos más oscuros. Los indicadores económicos y sociales de la Región Caribe así lo demuestran, y aun cuando dentro de la propia región se dan diferencias significativas que ameritan algunas salvedades, el cuadro general es bastante desalentador y las estadísticas hablan por sí solas.

En términos de servicios públicos básicos, la Costa Atlántica tiene los porcentajes de cobertura más bajos del país. Apenas un 55.7% de las viviendas cuentan con el servicio de acueducto y un 30.6% disponen de alcantarillado sanitario. Y como siempre acontece, esos promedios esconden escasos extremos como el de Córdoba donde ese cubrimiento alcanza apenas un 39.8% para el agua potable y un 11.6% para alcantarillado sanitario, guarismos que únicamente encuentran consuelo en las dramáticas proporciones correspondientes al Chocó (20.2% y 10.9%, respectivamente), como se puede apreciar en los cuadros 8 y 9 del apéndice estadístico. Tenemos también el más alto porcentaje de viviendas (39.7%) que no poseen ningún tipo de disposición de excretas (ni alcantarillas, ni pozo séptico, ni letrinas). Y también el mayor número de viviendas que por su estructura física delatan el estado de pobreza relativa: un 32.4% de las casas tiene piso de tierra, y un 43.9% han sido construidas con materiales diferentes al ladrillo y al adobe, es decir, con bahareque, guadua, caña, madera, telas o desechos (Ver cuadro No. 8).

Presenta también la Costa Atlántica las más altas tasas de analfabetismo en Colombia. Un 18.5% de las personas mayores de 10 años no saben leer, ni escribir, proporción mucho más alta que la correspondiente a las denominadas por el DANE; Región Oriental (13.4%), Región Pacífica (12.7) y Región



**CUADRO No. 8**

**INDICADORES SOBRE SERVICIOS PUBLICOS Y VIVIENDA**

—Dptos. de la Costa Atlántica — Censo de 1985

	Guajira	Cesar	Magda- lena	Atlán- tico	Bolívar	Sucre	Córdoba
<b>Viviendas</b>							
Total	50.953	103.533	138.638	251.911	212.678	98.139	168.350
V. particulares	44.376	105.509	137.651	251.772	212.397	97.464	165.443
<b>Tipo vivienda (%)</b>							
Casa, rancho	93.6	95.0	96.0	96.3	93.3	97.7	95.9
Apart. cuarto	5.9	4.6	3.5	3.4	6.5	2.1	3.3
Otros	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.7
<b>Serv. públ. (%)</b>							
Energía	81.3	65.1	63.2	96.5	73.9	60.4	47.8
Acueducto	63.8	63.5	48.6	77.1	47.4	43.2	39.8
Alcantarillado	19.2	29.1	21.9	60.0	22.3	23.6	11.6
Todos los serv.	18.0	28.1	21.2	59.3	21.7	22.2	10.6
Sin servicios	14.6	28.2	33.5	3.0	24.3	36.4	47.8
<b>Procedencia agua (%)</b>							
Acueducto	63.5	68.4	56.3	78.7	59.6	51.5	49.1
Pozo, aljibe	3.9	15.2	22.1	3.3	13.4	31.2	34.5
Río, acequia	13.7	15.3	18.2	1.1	16.6	9.0	13.1
Carrotanque	18.5	0.1	0.6	16.3	4.5	4.4	1.0
Agua lluvia	0.4	1.0	2.8	0.6	6.0	3.9	2.3
<b>Sanitario Conect (%)</b>							
Alcantarillado	19.2	29.1	21.9	60.0	22.3	23.6	11.6
Pozo séptico	31.7	21.9	21.9	11.8	22.4	19.0	26.1
Letrina	13.4	9.3	13.0	12.6	10.8	3.0	2.1
No tiene	35.8	39.7	43.2	15.5	44.5	54.4	60.2
<b>Materiales const. (%)</b>							
Ladrillo, adobe	71.5	70.6	65.0	93.9	60.4	42.8	41.7
Bahareque	23.1	21.3	18.8	2.0	19.9	42.4	28.8
Guadua o caña	0.9	1.7	15.0	0.3	6.8	11.8	15.4
Tela o desechos	0.4	0.4	0.9	0.2	0.5	0.2	1.0
Sin paredes	0.1	0.2	0.5	0.1	0.8	0.4	0.5
Madera	4.0	5.9	9.9	3.5	11.5	2.5	12.7
<b>Pisos (%)</b>							
Madera	1.0	1.2	1.7	1.1	0.8	0.7	0.8
Baldosa, similar	79.9	78.4	63.9	90.8	62.8	46.7	40.2
Tierra	19.0	26.4	34.4	88.1	36.4	52.6	58.4

Fuente: DANE. Colombia Estadística. Volumen II, 1987.



Central (10.8%). Y, nuevamente, con casos aterradores como el de Sucre donde el 27.2% de la población es analfabeta, proporción que tan sólo es superada por el respectivo porcentaje del departamento más pobre de Colombia, Chocó, con un 30.9%. Más grave aún, que a pesar de estos niveles de analfabetismo la Costa Atlántica exhiba las más bajas tasas de escolarización para niños de 6 a 11 años (Cuadro No. 10).

Un estudio elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— para medir el grado de pobreza en nuestro país, utilizando datos del censo de población de 1985 y una metodología como la sugerida por Luis A. Becaría y Alberto Minujin<sup>3</sup>, permite construir un ordenamiento de las regiones y municipios de Colombia según la mayor o menor proporción de necesidades básicas insatisfechas (NBI). La investigación selecciona 5 indicadores pertinentes para el propósito en cuestión: 1) Viviendas inadecuadas, definidas como aquel tipo de solución habitacional que comprende viviendas con paredes exteriores de tela, desechos, o que no tengan paredes, o aquellas con pisos de tierra o las que constituyen simplemente refugios naturales o puentes. 2) Viviendas con hacinamiento, caracterizadas por dar albergue a más de tres personas por cuarto (excluyendo cocinas, baños o garajes). 3) Viviendas con servicios inadecuados, que incluyen las que carecen de sanitario o que sin tener acueducto se aprovisionan de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. 4) Viviendas con alta dependencia económica, definidas como aquellas donde habitan más de tres personas por miembro ocupado y, además, donde el jefe ha aprobado como máximo dos años de educación primaria. 5) Viviendas con niños en edad escolar (de 7 a 11 años) que no asisten a la escuela, considerando los casos en donde hay por lo menos un niño en esas condiciones. Dado que cada uno de los indicadores mencionados se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, se constituyó un índice complejo, consistente en clasificar como pobre a aquella vivienda que estuviera en alguna de las situaciones de carencia expresadas por los indicadores simples y se calificó como de miseria la situación de aquellos hogares que mostraran dos o más indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

Pues bien, los resultados del estudio muestran que el 39.5% de los hogares de Colombia presentan necesidades básicas insatisfechas y un 18.3% están catalogados en estado de miseria (Cuadro No. 11). Los departamentos de la Costa, con la notable excepción del Atlántico, exhiben registros sustancialmente superiores al promedio nacional, llegando a ser entre 2 y 2.5 veces más altos que los promedios correspondientes a toda la Nación. Así por ejemplo, Córdoba presenta un 71.3% con necesidades básicas insatisfechas. Sucre un 70.1% y Bolívar un 60.6%. A su turno, los porcentajes relacionados con los hogares en miseria son de 52.2%, 50.5% y 39.8%, respectivamente. Es

<sup>3</sup> Becaría, Luis A. y Minujin, Alberto. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. INDEC, Buenos Aires, páginas 1 a 8.



**CUADRO No. 9**  
**INDICADORES SOBRE SERVICIOS PUBLICOS Y VIVIENDA**  
**Regiones del país – Censo de 1985**

	*	**	***	****
	T. región Atlántica	T. región Central	T. región Oriental	T. región Pacífico
<b>Viviendas</b>				
Total	1.027.202	1.626.852	1.181.313	1.044.233
V. particulares	1.014.612	1.615.944	1.777.997	1.014.458
<b>Tipo vivienda (o/o)</b>				
Casa, rancho	95.4	90.1	93.1	90.2
Apartamento, cuarto	4.1	9.3	6.4	9.2
Otros	0.4	0.5	0.5	0.6
<b>Servicios públicos (o/o)</b>				
Energía	71.7	80.1	68.8	76.4
Acueducto	55.7	74.1	59.7	69.3
Alcantarillado	30.6	67.3	48.5	57.3
Todos los servicios	29.7	63.1	45.6	55.1
Sin servicios	25.2	14.9	25.9	18.8
<b>Procedencia agua (o/o)</b>				
Acueducto	62.5	71.2	57.0	72.5
Pozo, aljibe	17.0	6.3	21.4	7.6
Río, acequia	11.4	21.0	18.9	17.3
Carrotanque	6.5	0.1	0.8	0.4
Agua lluvia	2.6	1.4	1.9	2.2
<b>Sanitario conectado (o/o)</b>				
Alcantarillado	30.6	67.3	48.5	57.3
Pozo séptico	20.3	7.4	11.7	7.4
Letrina	9.4	7.9	4.0	14.4
No tiene	39.7	17.3	35.8	21.0
<b>Materiales construcción (o/o)</b>				
Ladrillo, adobe	66.1	74.7	83.3	67.6
Bahareque	19.2	18.1	8.2	17.5
Guadua o caña	6.0	1.0	2.1	3.5
Tela o desechos	0.5	0.4	0.6	0.3
Sin paredes	0.4	0.0	0.1	0.2
Madera	7.7	5.8	5.7	10.9
<b>Pisos (o/o)</b>				
Madera	1.0	16.3	11.5	17.9
Baldosa, similar	66.4	76.5	64.9	65.6
Tierra	32.4	77.2	23.7	16.4

\* Comprende Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.

\*\* Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila y Caquetá.

\*\*\* Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca.

\*\*\*\* Chocó, Valle, Cauca y Nariño.

**Fuente:** DANE. Colombia Estadística. Volumen II, 1987.

**POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS SEGUN NIVEL EDUCATIVO  
Y TASA DE ESCOLARIDAD Y ANALFABETISMO  
POR REGIONES Y DEPARTAMENTOS  
CENSO 1985**

Variables	Departamentos de la Región Atlántica								
	Total Región	Gua- jira	Ce- sar	Magda- lena	Atlán- tico	Bolí- var	Su- cre	Cór- doba	
Tasa de escolaridad (o/o) <sup>1</sup>	80.28	76	50	56	64	61	65	64	
Tasa de analfabetismo (o/o) (10 años o más)	18.5	14.5	20.1	21.3	8.8	19.5	27.2	25.4	
Variables	Departamentos de la Región Central								
	Total Región	Antio- quia	Cal- das	Risa- ralda	Quin- dío	Toli- ma	Hui- la	Caque- tá	
Tasa de escolaridad (o/o) <sup>1</sup>	80	83	86	80	90	92	78	51	
Tasa de analfabetismo (o/o) (10 años o más)	10.8	9.9	9.7	9.0	8.4	13.7	13.6	16.4	
Variables	Departamentos de la región Oriental						Meta		
	Total Región	N. San- tander	San- tan- der	Boya- cá	Cun- dina- marca				
Tasa de escolaridad (o/o) <sup>1</sup>	84.6	74	81	82	96	90			
Tasa de analfabetismo (o/o) (10 años o más)	13.4	16.3	12.6	15.2	11.7	10.7			
Variables	Departamentos de la Región Pacífica								
	Total Región	Chocó	Valle	Cauca	Nari- ño				
Tasa de escolaridad (o/o) <sup>1</sup>	77.2	83	79	79	68				
Tasa de analfabetismo (o/o) (10 años o más)	12.7	30.9	8.1	17.0	18.7				

<sup>1</sup> Tasa de escolaridad (o/o): Porcentaje de niños entre 6 y 11 años integrados a la educación primaria.

Fuente: DANE - Colombia Estadística. Volumen 2, 1987.



CUADRO No. 11

HOGARES POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS -NBI<sup>2</sup>-, SEGUN SECCIONES DEL PAIS

Secciones del país	Total hogares <sup>1</sup>	Hogares con NBI	Hogares con NBI (o/o)	Hogares no indígenas	Hogares con NBI <sup>2</sup>	Hogares con NBI <sup>2</sup> (o/o)	Hogares no indígenas en miseria <sup>2</sup>	Hogares indígenas en miseria <sup>2</sup> (o/o)	Hogares en viviendas inadecuadas (o/o)	Hogares en hacinamiento (o/o)	Hogares en viviendas con servicios inadecuados (o/o)	Hogares con alta dependencia económica (o/o)	Hogares con niños en asistencia escolar (o/o)
Nacional	5.303.489	2.097.443	39.5	5.255.452	2.049.406	39.0	960.042	18.3	13.3	12.8	21.1	11.7	7.8
Antioquia	735.193	247.623	33.7	734.158	246.588	33.6	110.703	15.1	9.9	11.0	15.7	12.8	7.4
Atlántico	236.409	84.875	35.9	236.409	84.875	35.9	36.744	15.5	7.7	10.2	23.2	11.3	7.0
Bogotá, D.E.	849.324	156.936	18.5	849.324	156.936	18.5	38.161	4.5	3.4	12.8	1.4	4.2	2.5
Bolívar	197.276	119.464	60.6	197.276	119.464	60.6	78.572	39.8	34.4	17.3	45.5	18.7	13.0
Boyacá	224.161	127.629	56.9	223.860	127.328	56.9	55.148	24.6	10.2	14.1	44.3	16.0	8.5
Caldas	165.151	48.366	29.3	160.847	44.062	27.4	13.800	8.6	3.1	8.1	8.3	11.9	7.6
Caquetá	39.584	21.750	54.9	39.406	21.572	54.7	10.921	27.7	21.0	15.4	32.9	13.2	14.4
Cauca	151.162	85.734	56.7	139.703	74.275	53.2	40.373	28.9	26.3	14.5	31.9	13.9	10.3
Cesar	98.968	54.844	55.4	98.179	54.055	55.1	31.642	32.2	23.2	19.8	33.1	18.3	13.2
Córdoba	157.955	112.599	71.3	155.368	110.012	70.8	81.121	52.2	52.5	13.4	54.4	20.0	13.4
Cundinamarca	283.589	125.221	44.2	283.589	125.221	44.2	52.450	18.5	12.5	11.7	28.7	10.0	6.2
Chocó	44.785	35.511	79.3	43.112	33.838	78.5	14.510	33.7	11.0	13.0	70.0	14.7	16.5
Huila	119.790	52.355	43.7	119.772	52.337	43.7	24.307	20.3	18.5	9.2	21.3	13.9	11.0
La Guajira	45.633	27.172	59.5	40.169	21.708	54.0	9.779	24.3	16.9	13.3	36.7	15.3	8.1
Magdalena	127.907	73.671	57.6	127.198	72.962	57.4	46.711	36.7	29.7	16.9	38.5	19.7	15.0
Meta	80.679	33.704	41.8	80.572	33.697	41.7	16.232	20.1	18.0	13.7	19.2	10.6	8.8
Nariño	118.564	104.658	88.3	180.400	96.494	53.5	46.137	25.6	15.5	23.9	30.8	11.7	10.2

Continúa....



HOGARES POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS -NBI<sup>2</sup>-, SEGUN SECCIONES DEL PAIS

Secciones del país	Total hogares <sup>1</sup>	Hogares con NBI	Hogares con NBI (%)	Hogares no indígenas	Hogares con NBI <sup>2</sup>	Hogares con NBI <sup>2</sup> (%)	Hogares no indígenas en miseria <sup>2</sup>	Hogares indígenas en miseria <sup>2</sup> (%)	Hogares en viviendas inadecuadas (%)	Hogares en hacinamiento (%)	Hogares en viviendas con servicios inadecuados (%)	Hogares con alta dependencia económica (%)	Hogares con niños inasistentes escolares (%)
Norte de Santander	162.501	76.373	47.0	162.426	76.298	47.0	36.725	22.6	12.1	14.9	29.0	14.9	11.4
Quindío	74.872	17.233	23.0	74.872	17.233	23.0	4.474	6.0	1.6	9.0	2.2	10.9	7.2
Risaralda	120.767	32.070	26.6	120.230	31.533	26.2	10.168	8.5	3.1	9.7	5.6	11.7	7.7
Santander	269.507	107.480	39.9	269.507	107.480	39.9	47.541	17.6	10.3	11.1	24.8	11.6	8.2
Sucre	90.907	63.687	70.1	90.398	63.178	69.9	45.623	50.5	49.5	15.6	51.1	22.8	13.5
Tolima	205.166	85.022	41.4	204.741	84.597	41.3	39.466	19.3	15.3	11.5	20.8	12.0	9.7
Valle	545.756	149.613	27.4	544.576	148.433	27.3	48.159	8.8	7.6	11.3	6.2	9.5	4.5
Arauca	13.229	7.850	59.3	13.097	7.718	58.9	3.993	30.5	32.9	11.4	37.9	9.9	9.0
Casanare	21.992	14.303	65.0	21.695	14.006	64.6	7.116	32.8	18.7	16.0	52.3	12.3	15.3
Putumayo	23.929	14.141	59.1	22.464	12.676	56.4	4.561	20.3	7.3	15.8	39.8	10.7	11.4
San Andrés	8.425	3.489	41.4	8.425	3.489	41.4	673	8.0	2.7	8.5	33.1	3.4	2.5
Amazonas	5.484	3.325	60.6	2.918	759	26.0	239	8.2	6.1	9.9	10.0	7.5	3.6
Guainía	1.969	1.491	75.7	844	366	43.4	242	28.7	26.1	18.7	21.9	9.5	10.7
Guaviare	7.194	5.014	69.7	7.032	4.852	69.0	2.986	42.5	50.1	15.7	46.6	8.7	9.5
Vaupés	2.944	2.664	90.5	601	321	53.4	205	34.1	32.6	25.6	37.6	3.3	6.8
Vichada	2.717	1.576	58.0	2.284	1.143	50.0	560	24.5	16.3	11.4	31.1	15.0	9.9

<sup>1</sup> No incluye viviendas colectivas, ni ajuste por cobertura. Hogar es el grupo que habita en una vivienda particular.

<sup>2</sup> Los indicadores y datos sobre miseria, hacinamiento, viviendas inadecuadas, dependencias, inasistencia escolar, servicios y el señalado de necesidades básicas insatisfechas no abarcan a las personas en hogares indígenas.

Fuente: DANE - Censo de Población 1985 (muestra de ampliación del 100% y Censo indígena).



más, la investigación a la que hemos hecho referencia calcula los indicadores de NBI para todos los municipios del país y al hacer el ordenamiento de las 100 localidades con más carencias en Colombia, se encuentra con tristeza que 37 de ellas son poblaciones de la Costa Atlántica (Véase cuadro No. 12).

Podríamos seguir abundando en cifras que describen el grado de atraso del Caribe colombiano, en términos de servicios públicos y sociales del Estado y de infraestructura física en relación con otras regiones del país (por ejemplo: tasas de morbilidad y mortalidad infantil; camas, enfermeras y médicos por cada mil habitantes; densidad vial y ferroviaria por departamentos, números de líneas telefónicas, etc.). Sin embargo, creemos que las que aquí hemos presentado son suficientes para los propósitos de esta intervención, y nos parece que más bien debemos adentrarnos a analizar cuáles son los motivos que han impedido la movilización del potencial económico de la Costa Atlántica y, por lo tanto, que han causado su rezago en el contexto nacional a pesar de sus enormes posibilidades, con lo cual no sólo ha perdido la región sino también el país que podría tener en esta zona de la Patria el más poderoso instrumento de desarrollo nacional. Permítasenos sin embargo precisar, que cuando se hace referencia a un potencial desaprovechado, o al atraso económico relativo de la Costa, que es el resultado de factores que han actuado durante más de un siglo, no se está descartando la posibilidad de que en ciertos períodos de nuestra historia económica se puedan mostrar logros favorables en relación con el interior del país. Efectivamente, esos avances se han obtenido cada vez que se adoptan medidas de política económica que rectifican parcialmente el rumbo equivocado de aquellas que han venido rigiendo en contravía de nuestros intereses regionales. Así aconteció de 1960 a 1975 cuando una política de relativa liberalización del comercio internacional y un adecuado manejo de la tasa de cambio, permitieron que la región Caribe incrementara su participación en el producto interno bruto total del 17.6% en 1960 a 19.2% en 1975, y el del respectivo producto agropecuario del 20.3% al 27.6% en el mismo período, hecho atribuible en gran medida al subsector de la agricultura costeña que pasó de representar un 11.5% a un 20.8% de la producción agrícola nacional en el mencionado lapso. Pero esos han sido paréntesis fugaces que, como veremos más adelante, reflejan una política de pare-siga-pare, que ha provocado desconcierto y muchas veces desaparición de la inversión productiva.

### **Las causas del atraso relativo**

Han sido muchos los factores que se han conjugado para producir el secular estancamiento de nuestra Costa Atlántica. Sin embargo, en esta exposición queremos destacar tres causales que a nuestro juicio han tenido una influencia considerable en ese resultado: 1) Las relacionadas con las políticas macroeconómicas y sectoriales del Estado (responsabilidad del gobierno nacional). 2) Las que tienen que ver con las formas sociales de producción o



CUADRO No. 12

**PERSONAS Y HOGARES<sup>1</sup> CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS –NBI– EN 100 PRIMEROS MUNICIPIOS  
ORDENADOS POR NUMERO DE PERSONAS POBRES**

No. de orden por per- sonas con NBI	Municipio	Sección del país	Total personas <sup>1</sup>	Personas con NBI	Personas con NBI en el to- tal na- cional (%)	Personas con NBI (%)	Total hogares <sup>1</sup>	Hogares con NBI	Hogares con NBI (%)	No. de orden por porcenta- je de per- sonas con NBI
	TOTAL	Nacional	27.575.023	12.561.239	100	45.6	5.303.489	2.097.443	39.5	—
1	Bogotá, D.E.	Bogotá, D.E.	3.950.401	928.428	7.39	23.5	849.324	156.936	18.5	1.009
2	Medellín	Antioquia	1.456.706	360.519	2.87	24.7	284.424	55.384	19.6	1.006
3	Cali	Valle	1.344.445	348.559	2.77	25.9	259.376	55.810	21.5	1.001
4	Barranquilla	Atlántico	895.780	327.678	2.61	36.6	152.773	49.299	32.3	930
5	Cartagena	Bolívar	528.021	221.236	1.76	41.9	89.295	33.298	37.3	880
6	Cúcuta	Norte Santander	375.822	145.817	1.16	38.8	72.010	24.436	33.9	912
7	Montería	Córdoba	222.432	115.777	0.92	52.1	38.604	18.055	46.8	731
8	Valledupar	Cesar	191.362	92.144	0.73	48.2	32.935	13.567	41.2	791
9	Buenaventura	Valle	192.146	88.460	0.70	46.0	37.126	14.566	39.2	830
10	Ibagué	Tolima	290.795	84.770	0.67	29.2	61.410	14.080	22.9	988
11	Pereira	Risaralda	285.108	79.674	0.63	27.9	57.403	11.968	20.8	998
12	Bucaramanga	Santander	346.638	76.519	0.61	22.1	65.493	11.921	18.2	1.012
13	Pasto	Nariño	241.175	75.113	0.60	31.1	46.713	12.496	26.8	976
14	Santa Marta	Magdalena	215.825	71.494	0.57	33.1	38.640	11.120	28.8	965
15	Sincelejo	Sucre	135.380	70.147	0.56	51.8	23.498	10.971	46.7	735
16	Ciénaga	Magdalena	120.062	69.023	0.55	57.5	21.117	10.952	51.9	663
17	Palmira	Valle	212.596	67.668	0.54	31.8	39.913	11.793	29.5	969
18	Neiva	Huila	193.239	66.407	0.53	34.4	36.052	10.504	29.1	948
19	Manizales	Caldas	295.105	65.679	0.52	22.3	60.614	10.227	16.9	1.011
20	Magangué	Bolívar	87.002	63.394	0.50	72.9	14.593	9.982	68.4	366
21	Tumaco	Nariño	93.572	62.520	0.50	66.8	16.931	10.429	61.6	479
22	Quibdó	Chocó	75.004	60.453	0.48	80.6	13.600	10.564	77.7	220



23	Lorica	Córdoba	75.520	59.935	0.48	79.4	12.608	9.955	79.0	239
24	Barrancabermeja	Santander	151.357	59.544	0.47	39.3	30.077	10.694	35.6	907
25	Villavicencio	Meta	174.602	54.305	0.43	31.1	35.307	8.918	25.3	976
26	Turbo	Antioquia	69.910	54.015	0.43	77.3	12.746	9.196	72.1	276
27	Plato	Magdalena	61.974	52.449	0.42	84.6	9.719	8.037	82.7	159
28	Soledad	Atlántico	164.008	51.947	0.41	31.7	27.364	6.637	24.3	972
29	Bello	Antioquia	210.662	49.601	0.39	23.5	40.959	7.517	18.4	1.009
30	El Carmen									
	de Bolívar	Bolívar	61.339	49.161	0.39	80.1	10.285	7.859	76.4	230
31	Popayán	Cauca	155.243	47.488	0.38	30.6	30.692	8.423	27.4	981
32	Tierralta	Córdoba	53.110	46.305	0.37	87.2	9.242	7.937	85.9	118
33	Armenia	Quindío	183.510	44.368	0.35	24.2	38.098	6.635	17.4	1.007
34	San Andrés									
	Sotavento	Córdoba	43.356	41.515	0.33	95.8	7.520	7.173	95.4	26
35	Sahagún	Córdoba	58.009	41.183	0.33	71.0	9.914	6.916	69.8	406
36	Riohacha	La Guajira	74.434	39.906	0.32	53.6	13.840	6.955	50.3	719
37	Tuluá	Valle	120.598	39.747	0.32	33.0	23.637	6.104	25.8	966
38	Soacha	Cundinamarca	108.670	37.984	0.30	35.0	21.716	6.337	29.2	943
39	Maicao	La Guajira	52.159	37.911	0.30	72.7	9.283	6.608	71.2	368
40	Samaniego	Nariño	43.653	37.465	0.30	85.5	5.093	4.211	82.7	136
41	San Onofre	Sucre	41.692	37.384	0.30	89.7	6.856	6.015	87.7	86
42	Florencia	Caquetá	76.745	36.602	0.29	47.7	15.303	6.637	43.4	802
43	Ipiales	Nariño	68.640	35.515	0.28	51.7	13.887	6.448	46.4	737
44	Planeta Rica	Córdoba	44.248	34.136	0.27	77.1	7.754	5.674	73.2	281
45	Bolívar	Cauca	46.620	34.115	0.27	73.2	9.159	6.120	66.9	361
46	Cereté	Córdoba	53.816	33.624	0.27	62.5	8.978	5.238	58.3	571
47	Villa Rosario	Norte Santander	63.424	32.399	0.26	51.1	12.139	5.622	46.3	748
48	Arboletes	Antioquia	34.884	31.053	0.25	89.0	6.140	5.353	87.2	93
49	Ciénaga de									
	Oro	Córdoba	38.259	30.773	0.24	80.4	6.556	5.167	78.8	223
50	El Banco	Magdalena	41.836	30.018	0.24	71.8	6.879	4.619	67.1	386
51	Cartago	Valle	96.071	29.999	0.24	31.2	19.837	4.665	23.5	975
52	Corozal	Sucre	46.000	29.807	0.24	64.8	8.140	4.941	60.7	513
53	Ayapel	Córdoba	35.129	29.743	0.24	84.7	6.138	5.045	82.2	153
54	Itagüí	Antioquia	136.883	29.281	0.23	21.4	26.291	4.077	15.5	1.014
55	Arjona	Bolívar	36.986	29.243	0.23	79.1	6.176	4.685	75.9	245

CUADRO No. 12 (Continuación)

**PERSONAS Y HOGARES<sup>1</sup> CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS –NBI– EN 100 PRIMEROS MUNICIPIOS  
ORDENADOS POR NUMERO DE PERSONAS POBRES**

No. de orden por personas con NBI	Municipio	Sección del país	Total personas <sup>1</sup>	Personas con NBI	Personas con NBI en el total nacional (o/o)	Personas con NBI (o/o)	Total hogares <sup>1</sup>	Hogares con NBI	Hogares con NBI (o/o)	No. de orden porcentaje de personas con NBI
56	Aguachica	Cesar	48.724	29.095	0.23	59.7	9.335	4.819	51.6	620
57	San Vicente de Chucurí	Santander	49.187	28.785	0.23	58.5	8.470	4.928	58.2	648
58	Dosquebradas	Risaralda	101.135	28.680	0.23	28.4	19.260	4.402	22.9	995
59	Puerto Asís	Putumayo	43.014	28.642	0.23	66.6	8.634	5.300	61.4	485
60	Buga	Valle	92.492	28.548	0.23	30.9	17.222	4.154	24.1	979
61	Sabanalarga	Atlántico	50.891	28.391	0.23	55.8	7.986	4.151	52.0	689
62	Ocaña	Norte Santander	65.077	28.233	0.22	43.4	12.107	4.714	38.9	863
63	Floridablanca	Santander	143.454	27.527	0.22	19.2	25.116	3.725	14.8	1.015
64	Pivijay	Magdalena	35.234	27.347	0.22	77.6	5.731	4.199	73.3	271
65	El Tambo	Cauca	35.186	27.276	0.22	77.5	6.785	5.066	74.7	273
66	Riosucio	Caldas	42.560	27.180	0.22	63.9	8.334	4.941	59.3	537
67	Aracataca	Magdalena	36.040	26.842	0.21	74.5	6.049	4.221	69.8	330
68	Chaparral	Tolima	41.720	26.307	0.21	63.1	8.091	4.545	56.2	554
69	Tunja	Boyacá	90.660	26.095	0.21	28.8	18.194	4.459	24.5	991
70	María La Baja	Bolívar	30.815	25.632	0.20	83.2	4.831	3.882	80.4	181
71	Sogamoso	Boyacá	80.559	25.625	0.20	31.8	16.848	4.839	28.7	969
72	Santander de Quilichao	Cauca	53.799	25.464	0.20	47.3	9.909	4.186	42.2	804
73	Pinillos	Bolívar	26.369	25.235	0.20	95.7	4.193	3.975	94.0	28
74	Tibú	Norte Santander	32.887	25.104	0.20	76.3	5.963	4.078	68.4	296



75	Caucasia	Antioquia	38.606	25.044	0.20	64.9	7.271	4.202	57.8	510
76	Ortega	Tolima	32.340	24.764	0.20	76.6	5.946	4.221	71.0	289
77	Apartadó	Antioquia	44.314	24.745	0.20	55.8	10.059	4.705	46.8	689
78	Mompós	Bolívar	32.393	24.229	0.19	74.8	5.011	3.567	71.2	321
79	Abrego	Norte Santander	28.497	24.092	0.19	84.5	5.003	4.142	82.8	163
80	San Juan									
	Nepomuceno	Bolívar	27.008	23.927	0.19	88.6	4.605	4.014	87.2	98
81	Fundación	Magdalena	41.980	23.596	0.19	56.2	7.145	3.634	50.9	681
82	Montelíbano	Córdoba	33.946	23.509	0.19	69.3	6.733	4.246	63.1	438
83	Buenos Aires	Cauca	31.586	23.475	0.19	74.3	5.657	3.848	68.0	334
84	Necoclí	Antioquia	25.881	23.324	0.19	90.1	4.592	3.914	85.2	74
85	Santa Ana	Magdalena	27.514	23.317	0.19	84.7	4.183	3.401	81.3	353
86	San Marcos	Sucre	31.250	23.265	0.19	74.4	5.260	3.724	70.8	333
87	La Dorada	Caldas	53.766	23.159	0.18	43.1	12.067	4.175	34.6	864
88	San Pelayo	Córdoba	29.120	22.951	0.18	78.8	4.769	3.872	81.2	248
89	Espinal	Tolima	54.167	22.821	0.18	42.1	10.522	3.397	32.3	874
90	Chinú	Córdoba	29.231	22.576	0.18	77.2	5.186	3.929	75.8	280
91	Agustín Codazzi	Cesar	39.492	22.298	0.18	56.5	6.948	3.236	46.6	678
92	Samaná	Caldas	32.771	22.282	0.18	68.0	6.074	3.753	61.8	461
93	San Jacinto	Bolívar	23.206	22.242	0.18	95.8	3.833	3.643	95.0	26
94	Pitalito	Huila	49.962	22.166	0.18	44.4	9.088	3.824	42.2	845
95	Cocorná	Antioquia	27.751	22.092	0.18	79.6	4.974	3.577	71.9	236
96	Achí	Bolívar	23.384	22.085	0.18	94.4	4.016	3.805	94.7	36
97	Cajibío	Cauca	26.800	21.815	0.17	81.4	4.938	3.877	78.5	213
98	Coyaima	Tolima	25.363	21.539	0.17	84.9	5.116	4.214	82.4	150
99	San José									
	del Guaviare	Guaviare	30.764	21.511	0.17	69.9	6.215	4.241	68.2	425
100	Fusagasugá	Cundinamarca	55.795	21.440	0.17	38.4	12.380	3.946	31.9	919

<sup>1</sup> No incluye población en viviendas colectivas, ni ajuste por cobertura. Hogar es el grupo que habita la vivienda.

Fuente: DANE - Censo de Población 1985 - muestra de ampliación del 100/o y censo indígena.



estructura productiva en la Costa Atlántica (en gran medida responsabilidad del sector privado) y 3) Las que se refieren al papel que han cumplido los dirigentes y líderes de nuestra región en todo lo relacionado con las administraciones departamentales y locales y con la postura asumida para defender los intereses regionales (responsabilidad fundamentalmente de la clase política). Analicemos cada una de ellas.

## Las políticas del Estado

Desde los albores mismos de la independencia la política económica del país ha tenido un marcado sesgo interiorano, encaminada a favorecer productos cuyo surgimiento o desarrollo se ha dado en la Región Andina. Nuestros próceres y dirigentes del siglo pasado acogieron en gran medida la teoría de los economistas clásicos ingleses sobre la especialización y la división internacional del trabajo, que nos conducía a promover el cultivo de productos agrícolas donde pudiéramos tener ventajas comparativas. Pero esas condiciones favorables sólo se vieron con óptica mediterránea en renglones como la quina, el tabaco y finalmente el café, cuando los esfuerzos por asignar un volumen sustancial de los recursos del Estado a los dos primeros, resultaron un intento bastante fallido.

En ese contexto, la Costa sólo recibió los beneficios residuales que se derivaban de la actividad portuaria, los que en su época recayeron fundamentalmente sobre la clase comerciante dedicada al manejo de los flujos de exportación e importación y en menor cuantía al de bienes nacionales. La necesidad de exportar el tabaco de Ambalema creó las economías de escala suficientes para desarrollar la navegación a vapor por el río Magdalena a mediados del siglo pasado<sup>4</sup>, y con ella el auge de Barranquilla y otras poblaciones ribereñas como puertos fluviales. La aparición del café en el escenario de nuestro comercio internacional a partir de 1890, contribuyó a dinamizar las actividades económicas costaneras, como resultado de una estrategia vial que buscaba, ante todo, ligar las regiones cafeteras con los puertos<sup>5</sup>. El ramal del ferrocarril de Antioquia prolongado hasta Puerto Berrío y el cable aéreo de 72 kilómetros de Manizales hasta Mariquita apuntaban a ese objetivo, que, además, abarataba apreciablemente los costos de transporte del grano y lo hacía más competitivo en los mercados internacionales. A finales del siglo XIX los costos de transporte interno del café representaban un 330% de su valor en Nueva York; para 1915 ese porcentaje se había reducido a sólo un 60%. Era una deliberada política de fomento a las exportaciones, pero dirigida casi exclusivamente a un solo producto de la Región Andina.

<sup>4</sup> Gilmore, Robert and Harrison, John P., "Juan B. Elberts and the Introduction of Steam Navigation on the Magdalena River". *Hispanic American Historical Review*, August, 1948.

<sup>5</sup> Carlyle Beyer, Robert, "El transporte y la industria del café en Colombia", artículo publicado en Jesús Antonio Bejarano (editor), *El Siglo XX en Colombia visto por Historiadores norteamericanos*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1977.



Con la apertura del canal de Panamá en 1914 cambia el esquema del transporte colombiano y el puerto de Barranquilla empieza a desfallecer, mientras Buenaventura inicia su despegue y se encamina hacia la primacía portuaria de la Nación. Esta etapa de transición se logra en el corto lapso de dos décadas, las necesarias para construir obras de infraestructura al puerto vallecaucano y el tramo del ferrocarril del Pacífico que empalmaba a Cali con la zona del Viejo Caldas, Ibagué y Bogotá. Para 1934 Buenaventura ya era el primer puerto del país en carga de exportación y en 1942 logra también el liderazgo en la de la importación.

En el discurrir económico colombiano se han alternado etapas de proteccionismo y liberación que han afectado de una u otra manera a la Costa Atlántica. Pero es a partir de comienzos de los años 30, con la implantación de una estrategia económica que cambia el modelo de la división internacional del trabajo por uno de sustitución a ultranza de las importaciones cuando más se ha lesionado los intereses de la región Caribe. Y no tanto porque uno u otro camino sean malos o buenos per se, sino porque la forma como se ha venido aplicando el último esquema privilegia a una zona geográfica y castiga inmisericordemente a otra.

Los efectos económicos que la gran depresión de 1929 tuvo sobre las economías latinoamericanas alentaron en esta parte del continente y especialmente en Colombia, un proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones que, en nuestro país, tomó la forma particular de un exacerbado proteccionismo. Los déficit recurrentes en la balanza de pagos y la contradicción en el flujo de capitales se enfrentaron mediante una estrategia de estímulo a la producción doméstica de bienes industriales o desestímulo a la importación de los mencionados bienes para economizar divisas. Altos aranceles aduaneros y restricciones cuantitativas a las importaciones se utilizaron como dique de contención a los productos extranjeros que eventualmente podían competir con la producción de bienes nacionales. La Ley 4a. de 1931 implantó una tarifa proteccionista que adoptaba el sistema novedoso de aplicar un gravamen más elevado al producto final, colocando en las escalas bajas del arancel a las materias primas y productos intermedios con que se fabricaba ese producto final. La forma como funcionaba el mencionado sistema ha sido descrita por Indalecio Liévano Aguirre, señalando que: “Mediante este mecanismo de gravámenes diferenciales, los insumos de las industrias protegidas ingresaban al país con reducidas cargas impositivas y al nivel reducido de precios que permitían los avances tecnológicos de los países de origen, y los fabricantes nacionales beneficiados con este tipo de protección obtenían la elevada cuota de beneficio que resultaba de los amplísimos márgenes de diferencia que existían entre los precios de los insumos importados y de los bienes finales ofrecidos a los consumidores colombianos en un mercado totalmente cautivo”.

Obviamente, la restricción al volumen de las importaciones hacía prácticamente innecesaria la modificación de la tasa de cambio para desestimar-



las, porque, ya estaban de suyo constreñidas y, por otro lado, el volumen reducido de importaciones y por ende el menor esfuerzo exportador requerido para financiarlas, alejaba la necesidad de devaluar o de conceder estímulos para fomentar las exportaciones<sup>6</sup>. La consecuencia de todo este proceso fue la de pagar precios altos por los bienes manufacturados de producción doméstica que sustituyeran importaciones, mientras se obtenían precios muy bajos por los productos de exportación (principalmente originados en el agro) golpeados por la sobrevaluación de la moneda colombiana. Este esquema, naturalmente, ha sido y sigue siendo enormemente lesivo para los intereses de la Costa Atlántica, región productora y exportadora neta de bienes primarios de origen agropecuario tanto para los mercados domésticos como para los internacionales, e importadora neta de bienes industriales de los mencionados mercados. Según las Cuentas Regionales de Colombia, publicadas por el Departamento Nacional de Planeación en 1977, las contribuciones de los diferentes sectores de actividad económica en la formación del producto interno bruto de la Costa Atlántica, en 1975, fueron las siguientes: agropecuario 34.5%, comercio 21.2%, industria 13.9% y otros 30.4%, lo cual indica el grado incipiente de industrialización regional.

Ahora bien, el mantener nuestra moneda nacional sobrevaluada impedía o dificultaba la colocación de los excedentes exportables de la Costa en los mercados internacionales, lo que forzaba a venderlos en el interior de la República a precios bajos, por dos razones: 1) porque a una tasa de cambio baja los consumidores del interior no estaban dispuestos a pagar precios altos, pues en tal caso presionarían para que los dejaran importar a la tasa de cambio subvaluada, y 2) porque al destinar la oferta regional exportable al mercado doméstico, este resultaba demasiado estrecho para absorberla, con lo cual los precios necesariamente tendrían a estar deprimidos<sup>7</sup>. En ciertos casos particulares, como el del algodón, se llegó incluso a imponer a los productores convenios mediante los cuales debían vender a los textileros parte de su producción a precios sustancialmente inferiores a los del mercado internacional.

De otro lado, la zona Norte de Colombia no podía aprovechar las ventajas derivadas de un arancel proteccionista ya que, por obvias razones, su situación geográfica la expone a una feroz competencia de la industria extranjera a través del contrabando. En este sentido el resultado de las políticas gubernamentales, especialmente de esas que configuran el denominado modelo de “desarrollo hacia adentro”, es que en la Costa nos hemos quedado con el con-

<sup>6</sup> García García, Jorge. “El modelo de desarrollo y su impacto sobre la economía de la Costa Atlántica”, Primer Foro de la Costa Atlántica. Autonomía y Desarrollo, marzo de 1981, página 7.

<sup>7</sup> Hernández Antonio. “Perspectivas del crecimiento agropecuario de la Costa Atlántica”, en *Economía Colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, No. 132, abril-mayo de 1981, página 52.



trabando y sin industrias, ya que en esas circunstancias la actividad industrial difícilmente podía ser rentable, razón por la cual la región ha tenido que comprar los productos manufacturados del interior de la República, pagando un sobreprecio en relación con los precios internacionales, o importándolos de contrabando con un recargo que beneficia principalmente a los contrabandistas.

En síntesis, la Costa Atlántica ha recibido un precio envilecido por los productos primarios que exporta, ya sea al exterior o a la Zona Andina de Colombia y, en cambio, ha tenido que pagar precios altos por los bienes industriales que demanda de esas mismas regiones. Es lo que se conoce en la literatura económica como el deterioro de los términos de intercambio. Lo irónico de todo este proceso, es que si algún sentido tuvo en nuestro país la implantación de una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones fue la de evitar que nuestra Nación, tradicional exportadora de productos primarios, se viese perjudicada por el desmejoramiento de los términos de intercambio en sus relaciones comerciales con las naciones de alta renta, productoras de bienes industriales. Pues bien, los efectos desfavorables que se trataban de evitar a nivel internacional se produjeron a nivel doméstico entre el norte de Colombia, esencialmente agropecuario, y el interior de la República, que para efectos relativos es básicamente manufacturero<sup>8</sup>.

Los efectos de las políticas económicas sobre los niveles de protección nominal y efectiva a los diferentes renglones de actividad productiva, es uno de los aspectos más estudiados por investigadores colombianos y extranjeros. Thomas Hutcheson<sup>9</sup> en 1969 y Francisco E. Thoumi en 1973<sup>10</sup>, llegan a conclusiones similares en el sentido de que la protección efectiva dada en Colombia a las exportaciones en general y a los productos primarios en particular ha sido negativa, lo que contrasta con la alta protección otorgada a los productos manufacturados. Es decir, los primeros han sido gravados y a los segundos se les ha subsidiado. Por otra parte, Jorge García García, economista oriundo de la Costa Atlántica, ha sido uno de los expertos que más ha analizado este diferencial de protecciones y sus efectos en la relación con los términos de intercambio entre los diversos sectores de actividad económica. De una de sus últimas investigaciones<sup>11</sup> se puede concluir que el problema no

---

<sup>8</sup> García García, Jorge, Ibid, páginas 7 y 19.

<sup>9</sup> Hutcheson, Thomas L. *Incentives for Industrialization in Colombia*. (Ph. D. Disertation, University of Michigan, 1973).

<sup>10</sup> Thoumi, Francisco E., "International Trade Strategies, Employment and Income Distribution in Colombia" en Anne o Krueger (ed) *Trade and Employment in Developing Countries: Individual Studies*. The University of Chicago Press, 1981.

<sup>11</sup> García García, Jorge, "Estructura y Desarrollo de la agricultura colombiana", en Revista Javeriana, No. 543, abril 1988, página 216.



es únicamente entre agricultura e industria, sino también en el interior del propio sector agrícola entre los productos de exportación y aquellos que compiten con las importaciones. La relación entre los precios domésticos y los internacionales (FOB) para los bienes que se exportan o son potencialmente exportables (arroz, banano, tabaco, algodón) es inferior a uno, mientras la correspondiente a los productos alimenticios que sustituyen importaciones (cebada, trigo, soya y cacao) es manifiestamente superior a uno. Curiosamente, los primeros se cultivan generalmente en la Costa y los segundos en el interior. Y de todos ellos, el trigo y la cebada, productos para los cuales Colombia está lejos de exhibir ventajas comparativas y cuya producción está localizada principalmente en el altiplano cundi-boyacense, son los que más protección han recibido. Es decir, parece que mucho más que la eficiencia y las ventajas comparativas es la influencia política de las regiones la que determina qué productos son finalmente subsidiados o gravados<sup>12</sup>.

Adicionalmente, es importante destacar que el interior de la República, en relación con su propio mercado, ha contado con una protección natural que no ha tenido la Costa: los elevados costos de transporte hasta el sitio de consumo final, e incluso ha contado como aliados a la ineficiencia de nuestros puertos y sus altas tarifas que incrementan la protección efectiva a la producción de bienes que compiten con importaciones. En un artículo escrito por Santiago Perry y Juan José Perfetti<sup>13</sup>, los autores señalan cómo en algunos casos la protección otorgada por los aranceles e impuestos de importaciones representaba en 1985 tan sólo entre un 20 y un 25% de la protección real recibida por la respectiva actividad. Vale la pena resaltar cómo las exorbitantes tarifas de manejo portuario constituían la parte significativa de la protección natural, a veces superior a la derivada de los propios costos de transporte. Siendo ello así, no es de extrañar que la alta burocracia capitalina se haya mostrado siempre tan indiferente a mejorar y modernizar los puertos de la Costa Atlántica, ya que según hemos podido ver, el atraso y la ineficiencia de esos puertos representa una enorme protección a los productos que en el interior sustituyen importaciones.

Finalmente, debemos mencionar que también otras políticas del gobierno nacional han discriminado contra la Costa, en la medida en que sus beneficios no han sido proporcionales a la población o al Producto Interno Bruto de esta región. La distribución intrarregional del crédito que manejan las agencias o entidades nacionales de los diferentes sectores de actividad económica dista bastante de ser equitativa. Esto es especialmente válido en el caso

---

<sup>12</sup> Meisel Roca, Jorge. "Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla", en *Lecturas de Economía*. Universidad de Antioquia No. 23, mayo-agosto 1987, página 75.

<sup>13</sup> Perry, Santiago y Perfetti, Juan José. "Proteccionismo agrícola: el caso de los cereales en Colombia", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XIX, Nos. 1 y 2, marzo-junio 1987.



de la industria, en las líneas de crédito del Fondo Financiero Industrial y del Fondo de Inversiones Privadas manejados por el Banco de la República; y en el caso de las obras de infraestructura urbana, en la asignación de los recursos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano<sup>14</sup>. Otras entidades de carácter privado, como los bancos comerciales en lo relacionado con su cartera ganadera y las corporaciones de ahorro y vivienda en sus créditos para la construcción, captan recursos que no le devuelven en igual proporción a la región, convirtiéndose ésta en exportadora neta de capitales, en lo que a esos renglones se refiere.

Por otra parte, el presupuesto nacional en su componente de inversiones públicas es otro capítulo lamentable de la asignación de los recursos fiscales del Estado, que ha sido desfavorable para los intereses de la Costa Atlántica. Este tema daría para una conferencia exclusiva que aquí, por supuesto, no abordaremos.

Como se ve, algunas de las más importantes medidas de política económica del gobierno central han afectado a la Región Caribe y explican en gran medida el grado de atraso económico relativo de la región. Sin embargo, más que las políticas sectoriales o la asignación del crédito o de los recursos del presupuesto nacional, lo que ha hecho verdadero daño es la política macroeconómica, especialmente la cambiaria y de comercio exterior que, con contadas excepciones, como el período de 1967 a 1974 cuando se estableció y puso en funcionamiento una deliberada política de promoción de exportaciones mediante el manejo gradual de la tasa de cambio, ha sido por lo demás lesiva para la Costa Atlántica en su propósito de lograr un crecimiento económico sostenido y unos mejores niveles de ingreso real para su gente.

### **Las formas sociales de producción**

Uno de los aspectos que, sin lugar a dudas, ha contribuido al secular estancamiento de la región costeña ha sido el de las formas sociales de producción en el campo. Este punto, hasta ahora, no ha merecido la suficiente atención por parte de los investigadores de las ciencias económicas y sociales que han considerado de manera aislada e independiente la insuficiencia generalizada de la demanda o el bajo poder de compra en la zona norte de Colombia, por un lado, y las formas o modos de producción agraria típicos de la región, por el otro. Sin embargo, a nuestro juicio, en los sistemas de explotación semi-feudal de las haciendas y fincas de la Costa, mantenidos prácticamente hasta nuestros días, se encuentra la explicación de por qué la Región Caribe no ha podido desarrollar un mercado interno amplio apoyado en la demanda de bienes de consumo masivo, indispensable para dinamizar la industria manufacturera vernácula.

---

<sup>14</sup> Véase Cecilia de Rodríguez, *La Costa Atlántica - Algunos aspectos socioeconómicos de su desarrollo*. FEDESARROLLO 1973, página 106.



Un sector industrial no se desarrolla por razones altruistas o por el deleite de estructurar fábricas como si se tratase de un juego de niños o un pasatiempo social. No; un sector industrial se consolida, moderniza y expande siempre y cuando exista un mercado que lo aliente. En el capítulo anterior vimos cómo un inadecuado manejo de la tasa de cambio había conspirado contra la Costa, en su empeño de conquistar mercados externos. Ahora analizaremos cómo los regímenes o relaciones de trabajo en la propia región han afectado el fortalecimiento y ensanche del mercado doméstico.

Con la modalidad legal de las capitulaciones y mercedes de tierras otorgadas por cabildos, oidores y audiencias se inició en Colombia el sistema de propiedad territorial<sup>15</sup>. El Estado colonial propició desde un comienzo la concentración en unas pocas manos de uno de los factores de producción, la tierra, y, posteriormente, mediante el proceso de compras y herencias se llegó a la estructura de propiedad rural que hoy tenemos<sup>16</sup>. No obstante, los mecanismos de colonización con los que se ampliaba la frontera agrícola y la respectiva apropiación de las tierras colonizadas adoptaron formas diferentes en las diversas zonas del país.

En Antioquia, por ejemplo, aun cuando existió el inevitable terrateniente, predominó una masa de campesinos parcelarios, propietarios e independientes, que fueron fundamentales en la conformación de un mercado y una demanda por los productos de su industria naciente. Allí surgieron aparcerías relativamente libres, donde el producto y los gastos se repartían por mitades entre el aparcerero y el terrateniente<sup>17</sup>, y la mano de obra se contrataba generalmente por el sistema de "jornales", que a finales del siglo anterior constituía una de las formas menos opresoras de regímenes laborales. Ese campesinado generaba un apreciable poder de compra y surgió una demanda de medios de producción tales como: picas, despulpadoras, azadones y machetes que sirvieron de soporte a las pequeñas industrias metalmecánicas de Medellín, Manizales, Armenia y Pereira<sup>18</sup>.

En la Costa, por contraste, la apropiación de las tierras de colonización se dio de otra manera: la selva descuajada se fue convirtiendo en haciendas en manos de otros, al cumplirse la "ley de los tres pasos". Primero, el colono

---

<sup>15</sup> Fals Borda, Orlando, "Historia doble de la Costa-Mompox y Loba". Tomo I. Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1980. pp. 54B-56B.

<sup>16</sup> En los Estados Unidos, el Homestead Act no le permitía a cada familia colonizadora apropiarse de una extensión que excediera su capacidad de trabajarla.

<sup>17</sup> Parsons, James, "La colonización antioqueña en el occidente de Colombia", Banco de la República, 1961. pp. 220-223.

<sup>18</sup> Kalmanovitz, Salomón. "Economía y Nación - Una breve historia de Colombia". Siglo XXI Editores, 1985, pp. 185-193.



desbrozador y productor; luego, el finquero comprador de mejoras; y finalmente el hacendado que consolida parcelas y acaba monopolizando la tierra<sup>19</sup>. Según los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1970, un 40% de las fincas de la Costa Atlántica tenían un 59% de la tierra y el 90% del área estaba concentrada en una quinta parte de las unidades de explotación. El coeficiente de Gini para la zona del Litoral (0.807) mostraba una situación de la propiedad rural más alejada de la equidistribución que la correspondiente a la Nación como un todo (0.848) y, por supuesto, la comparación es más desfavorable cuando se hace entre la Costa y el Interior<sup>20</sup>.

Sin embargo, un problema mucho más crítico que el de la estructura de la tenencia de la tierra ha sido y sigue siendo el de las formas laborales de explotarla, algunas de las cuales surgieron en la época colonial y otras en los albores mismos de la República. En efecto, las modalidades más usuales en las relaciones de trabajo agrario en la Costa han implicado, por lo general, fórmulas de remuneración en que se trabaja básicamente por un salario de subsistencia, y muy pocas veces han dado lugar a un excedente que se tradujera en demanda por bienes y servicios de otros sectores de la actividad económica.

Desde comienzos del siglo anterior se implantaron en la Región Caribe el concertaje forzoso, "la matrícula", los avances en dinero que conducían al peonazgo por deudas, el terraje pagado en especie incluyendo la venta obligatoria de la cosecha al patrón y la compra en la "tienda de raya" de éste, y los contratos o ajustes "palabreos", en los que se da "pasto por tierra". Esta última modalidad es la que ha prevalecido en las explotaciones ganaderas de la zona del litoral y funciona de la siguiente manera: el campesino se compromete a tumbar un terreno enmontado a cambio de usufructuar la tierra durante uno o dos años en cultivos de pancoger (generalmente maíz, yuca y plátano), con el compromiso adicional de entregarla después sembrada en pastos.

En todos estos sistemas en los que se trueca trabajo por comida o la utilización de la tierra de otros por la posibilidad de producir cultivos de subsistencia, no se genera un verdadero fondo salarial rural que permita incrementar la demanda agregada regional. Y el problema se torna más grave aún, si se tiene en cuenta que el renglón más importante de la actividad agropecuaria costeña, la ganadería, ha tenido una intensidad muy baja en el uso de la mano de obra, lo que además ha contribuido a mantener bajos los salarios en el campo. Es decir, por un lado se gana poco, prácticamente para subsistir, y

---

<sup>19</sup> Fals Borda, Orlando, "Capitalismo, Hacienda y Poblamiento en la Costa Atlántica". Punta de Lanza, Ed. 1976, pp. 51-61.

<sup>20</sup> De Rodríguez, Cecilia, ob. cit. p. 106.



por el otro, son pocos los que ganan, de suerte que el poder de compra del campesinado, que es el resultado de un salario promedio por un número de personas que trabajan, es bastante precario porque los dos factores que lo conforman son bastante modestos.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando se introdujeron los pastos artificiales como el parí o admirable, el sector agrario de la Costa se ha enrumado por la ganadería extensiva con la utilización de una tecnología que genera una reducida demanda por el factor trabajo. Según el Plan de Desarrollo Económico de la Costa Atlántica 1983-1986, se necesitan 60 hectáreas para generar un empleo en la ganadería, mientras en la agricultura que hoy tenemos se genera un empleo por cada dos hectáreas. De los 400.000 puestos de trabajo que generaba el sector agropecuario de la Costa Atlántica en 1975, 320.000 los aportaba la agricultura en 635.000 hectáreas, en tanto que la ganadería que ocupaba 4.7 millones de hectáreas tan sólo contribuía con 80 mil empleos; esto es, la agricultura generaba una cantidad de trabajadores cuatro veces mayor en una extensión siete y media veces menor.

Las cifras anteriores son suficientemente ilustrativas y por sí solas señalan un camino a seguir en relación con la distribución relativa que se le debe dar a la utilización de la tierra. Naturalmente, quienes defienden el statu quo podrían afirmar que el bajo costo de oportunidad de las tierras dedicadas al cultivo de pastos para el ganado explica la expansión de la ganadería extensiva en la zona norte de Colombia, y también que ese bajo costo de oportunidad es, en cierto grado, consecuencia de políticas económicas que desestimulan o hacen poco rentable el desarrollo de tecnologías más avanzadas en las actividades agrarias. Eso es parcialmente cierto; pero ha faltado también una dosis importante de actitud empresarial innovadora, que haga entender a quienes tienen inversiones rurales que esas formas sociales de producción que generan una ocupación escasa con magras remuneraciones, finalmente perjudican a los propios hacendados. En efecto, no es sólo la demanda por productos manufacturados la que se resiente, sino la evolución del mismo sector agropecuario, ya que en la medida en que no se cuente con un sector industrial consolidado y fuerte, tampoco habrá una demanda importante por materias primas y productos primarios del campo, que constituyen una parte apreciable de los insumos que la industria transforma y procesa. Además, el uso de formas anticuadas de explotación, como las que todavía se siguen empleando en la actividad ganadera, obstaculizan el cambio tecnológico indispensable para lograr niveles más altos de productividad. El hato ganadero de la Costa que en los años sesenta representaba un 42% del total nacional, hoy en día sólo constituye un 33%. La tasa de natalidad ganadera es sustancialmente inferior a la recomendada por patrones internacionales y las tasas de mortalidad tanto de adultos como de terneros son el doble y el triple de las que aconsejan los expertos. La tasa de extracción o cantidad de cabezas de ganado que se extraen al año del hato regional es del 100%, mien-



tras en naciones de alta productividad alcanza entre el 25 y 300%. Cuando se habla del potencial desaprovechado de una región hay que referirse necesariamente a lo que se podría producir en condiciones diferentes de política gubernamental, pero también de idiosincrasia y talante empresarial.

Se ha dado pues en la Costa Atlántica una ausencia de encadenamientos fuertes entre el sector industrial urbano y el sector agrario rural<sup>21</sup>, pero esos vínculos no los crea sino el consumo masivo que un sector hace de los productos del otro. Haciendo abstracción de las políticas de comercio exterior y de la demanda latente que se puede aprovechar en el escenario internacional, lo cierto es que en el contexto doméstico no hemos podido aprovechar algunas de las ventajas que afloran por el lado de la oferta, porque hemos carecido de la indispensable demanda que es el motor que transforma lo potencial en efectivo. Y esa demanda está ligada en grado sumo a las estructuras que caracterizan el proceso productivo<sup>22</sup>. Si estas son de una naturaleza tal que generan una distribución inequitativa del ingreso, difícilmente permitirán el desarrollo de un mercado local suficientemente amplio para provocar el crecimiento sostenido y tecnificado de la oferta.

En síntesis, lo importante es el mercado. Como dijera Otocar Rosarios: "El sueño de un empresario no es siempre el tener una gran empresa, basta sólo con tener un gran mercado... y lo demás viene por añadidura"<sup>23</sup>. Pero en la conformación de ese mercado existe también una cuota de responsabilidad de la clase empresarial si porfía en mantener estructuras de producción anacrónicas.

### **Papel y desempeño de la clase política**

En el rezago relativo de la zona norte de Colombia también han tenido mucho que ver la actitud asumida y el papel y el desempeño cumplidos por la clase política de la región.

En la Costa Atlántica han arraigado más que en cualquiera otra parte de la Patria los vicios que desfiguran la esencia del sistema democrático. La política, ese noble quehacer de la inteligencia para lograr el bien común, se ha convertido entre nosotros en un grosero ejercicio de la astucia al servicio de intereses particulares. La politiquería y el clientelismo, como un cáncer, han ido

---

<sup>21</sup> Meisel Roca, Adolfo. "Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla", en *Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia No. 23, mayo-agosto 1987.

<sup>22</sup> Esta teoría ha sido expuesta por Albert O. Hirshman en el contexto de un argumento que hace depender el desarrollo de una región de la función de producción de sus principales ramas de actividad económica. Véase Albert O. Hirshman, "Essays in Trespassing". USA. Cambridge University Press, 1981.

<sup>23</sup> Rosarios, Otocar, *Veinte Repúblicas, una nación*. EMECE Editores, p. 40.



invadiendo todos los tejidos de la administración pública, corroyendo, corrompiendo y finalmente aniquilando el patrimonio colectivo. Hemos llegado a niveles extremos de descomposición que se han vuelto rutinarios, con la aplicación generalizada de un maquiavelismo exacerbado según el cual el éxito electoral justifica casi cualquier procedimiento.

La existencia de las empresas públicas ha encontrado su razón de ser en la conveniencia de que el suministro de ciertos servicios esenciales para la supervivencia humana o para el desarrollo de los pueblos, sea una responsabilidad del propio Estado, y no el resultado de la asignación hecha por las puras fuerzas del mercado. Desafortunadamente, esas entidades públicas convertidas en fortines de los grupos políticos, que las han erigido en estratégicos bastiones de contiendas electorales, se tornan altamente ineficientes en su misión fundamental. De ahí el mediocre rendimiento de esos entes, no sólo en el aspecto financiero por el que generalmente no se les evalúa, sino sobre todo en el desempeño físico medido por indicadores de cobertura y calidad de los servicios que prestan. Y los problemas se han acentuado en los últimos 25 años, cuando hemos visto que la creciente demanda de servicios ha rebasado la capacidad de los administradores para enfrentarla.

Los gerentes de las empresas públicas son, por lo general, fichas de un engranaje político, fácilmente manipulables, y si por alguna circunstancia excepcional llegan a esas posiciones personas de carácter que rehusan enajenar su albedrío, se tienen que retirar rápidamente por lo que aquí se denomina "falta de apoyo político", cuando en verdad lo que les ha faltado es el respaldo de la ciudadanía, que es la única que podría defender la estabilidad de los administradores eficaces.

Aceptar el cargo de gerente de una empresa de servicios públicos en nuestro medio significa, desde el punto de vista administrativo, aceptar que se va a disponer de una autonomía recortada, no por estatutos o manuales de funciones, sino por los rígidos parámetros que fija la politiquería y el caciquismo. Los administradores gozan de una libertad que es tan reducida como la de un pájaro en una jaula, de tal manera que su desafío resulta colosal porque tienen que resolver problemas ingentes dentro del marco de unas posibilidades muy limitadas. Esta situación contrasta con la de ciudades como Medellín, donde los gerentes de las Empresas Públicas gozan de una envidiable estabilidad, de notable independencia y de un prestigio y respeto algunas veces superiores a los del alcalde de esa ciudad o del propio gobernador de Antioquia.

Según el censo de población de 1985, Barranquilla tenía 165.000 viviendas; de ellas, sólo 90.000 eran suscriptores del servicio de acueducto y menos de 30.000 contaban con medidores para controlar los volúmenes de agua consumidos. Algo similar acontecía y acontece con las industrias y los esta-



blecimientos comerciales, donde una apreciable proporción de ellos no dispone de contadores que permitan determinar la cantidad de agua utilizada. Y la mayor dificultad para instalar contadores no ha sido de carácter técnico o financiero, sino de índole política. En esas condiciones, no es de extrañar que mientras las empresas públicas de Barranquilla recaudaron en 1986 ingresos de explotación por 5.164 millones de pesos (suma inferior a la que habían recaudado el año anterior: 5.463 millones), las empresas públicas de Cali tuvieran ingresos de explotación por 27.711 millones de pesos y las de Medellín por 43.020 millones, diferencias que no se pueden explicar por la sola ventaja numérica de la población de las dos últimas urbes en relación con la primera<sup>24</sup>.

Y allí, en el deterioro de los servicios públicos se encuentra una de las razones que más desalienta al inversionista potencial a emprender desarrollos industriales. Hemos encuestado a un número importante de empresarios privados sobre las razones que han tenido para no instalar fábricas en la Costa y casi todos coinciden en señalar, como uno de los motivos que los disuade, el de la deficiente prestación de servicios públicos. Sin agua, sin energía o sin teléfono, una empresa se convierte en una aventura condenada al fracaso. Hace algunos años pudo existir un diferencial de costos para la energía eléctrica, desfavorable a la Región Caribe, pero con el tiempo las cosas han cambiado, y hoy, más que el precio de la electricidad es la garantía del suministro lo que ha pasado a ser el factor clave.

### Posibles soluciones

Después de haber presentado el diagnóstico anterior sobre los factores que más han influido en el atraso económico relativo de la Costa Atlántica, es claro que los problemas y las fallas que se han incubado en siglo y medio de acontecer republicano no se resuelven de la noche a la mañana. Pero hay muchas cosas que se pueden hacer para rectificar el rumbo equivocado de acciones públicas y privadas que han conducido al estado actual de cosas, de suerte que se puedan sentar unas bases más sólidas y despejar el camino para avanzar de manera más acelerada en la búsqueda de niveles más altos de progreso y desarrollo. Lo lógico es utilizar las ventajas comparativas de la región como mecanismo impulsor de ese proceso de transformación, y convertir el Caribe colombiano en una verdadera plataforma de producción, que no sólo permita el abastecimiento doméstico sino que genere excedentes apreciables para la exportación. En ese contexto nos permitiremos hacer algunas recomendaciones que, sin ser exhaustivas, cubren una variada gama de aspectos fundamentales que contribuirían de manera decisiva a la movilización del potencial económico de la región.

<sup>24</sup> Según el censo de 1985, la población de Cali era 1.3 veces mayor que la de Barranquilla; y la de Medellín 2 veces mayor que la de la capital del Atlántico. Los datos sobre recaudos fueron tomados de la Revista del Banco de la República, febrero de 1988.



1. Se debe abogar por una política cambiaria adecuada que se constituya en motivo de estímulo permanente y no de desaliento continuado como ha acontecido hasta ahora. Desde el punto de vista de la Costa, las razones para velar por un manejo realista de la tasa de cambio son: i) porque el incremento en el ingreso real de los habitantes de esta zona del país implica que se mejore el precio de los productos de exportación en relación con el precio de los bienes que importa. Por la estructura de producción y por la localización geográfica, un aumento en la tasa real de cambio contribuye a mejorar la posición relativa de la Costa; una política de sustitución de importaciones basada en aranceles proteccionistas probablemente la desmejora. ii) una política adecuada de tasa de cambio coadyuva de manera eficaz a eliminar el contrabando que tanto daño le ha hecho a la industria costeña. En este sentido es importante destacar que para el sector industrial del Litoral Caribe es mucho más conveniente que la protección se le otorgue mediante una tasa de cambio real alta con bajos aranceles, que a través de una tasa de cambio real baja con aranceles altos. Esta última alternativa es la que ha predominado en el país y sus consecuencias no han podido ser más funestas para la Costa. Es más, si se desea contar con una agroindustria razonablemente eficiente, ya sea de productos de exportación o de bienes sustitutivos de importaciones, es indispensable apoyarse en un sector primario competitivo internacionalmente. Si el sector primario, suministrador de materias primas para la industria no es eficiente en ese contexto, el sector industrial transformador y procesador de esos insumos tampoco podrá defenderse en el agreste y competido mercado mundial.
2. Sin descartar el hecho de que en algunas subregiones del Litoral hay intensa presión por la tierra, que amerita una solución, lo cierto es que más que reformas agrarias que cambien la distribución de la propiedad, lo que se necesita son reformas agrarias o de otra índole que cambien la *distribución en la utilización que se le da a la tierra*. El latifundio no es malo *per se*; lo malo es que sea improductivo o que no cumpla la función social de generar empleo. Se deben establecer requisitos mínimos de generación de puestos de trabajo por finca y utilizarlos como condición para conceder crédito agropecuario, ya sea de la banca comercial privada, de la estatal o de Proexpo. El CERT debe incorporar como condición de otorgamiento, niveles mínimos de productividad y empleo de aquellas empresas agrarias que aspiren a ser beneficiarias de ese instrumento. Por supuesto, los mismos criterios se podrían aplicar al sector industrial, pero aquí estamos interesados en medidas que cambien el uso de las tierras y las técnicas de explotación.
3. Los gravámenes municipales, tales como el impuesto predial rural, se deben orientar con el criterio de estimular a las empresas agrarias productivas y penalizar a las ineficientes. Quienes produzcan de acuerdo a ciertos indicadores y generen ciertos mínimos de ocupación laboral podrán ser exone-



rados, y aquellos que no, gravados más intensamente. Estos sistemas son más fácilmente aplicables por las administraciones locales que tienen un mejor grado de conocimiento sobre los modos de producción de las fincas situadas en su jurisdicción.

Las recomendaciones de los numerales (2) y (3) pueden tener en la práctica algunas dificultades en su ejecución o en el control de su cumplimiento. Sin embargo, es pertinente comentar que si el manejo de la tasa de cambio es suficientemente adecuado, es posible lograr, con la sola aplicación de este instrumento, una apreciable modificación en los usos de la tierra. La rentabilidad potencial más alta en determinadas utilizaciones de la tierra hace que los recursos fluyan hacia esas posibilidades. El cultivo de flores en la Sabana y el despertar que está teniendo la producción de frutas tropicales en la Costa, son ejemplos que confirman nuestro aserto.

4. Dentro del objetivo de dedicar una mayor extensión geográfica a la agricultura es indispensable llevar a cabo un programa de adecuación de tierras que permita habilitar para la producción grandes áreas que hoy permanecen al margen de ella por excesos o carencias de agua. Estas inversiones, por su naturaleza y dimensión, deben ser acometidas y financiadas por el gobierno nacional, como parte de una estrategia de ampliación de la frontera agrícola. Proyectos como el de La Mojana que cubre una superficie mayor que la de la Sabana de Bogotá y el Valle del Cauca tomados en conjunto; el de la Doctrina en Córdoba; María la Baja en Bolívar; Manatí y Repelón en el sur del Atlántico; Ranchería en la Guajira y los distritos de riego del Cesar, deben constituir insoslayable prioridad del ejecutivo central. De igual manera se deben incorporar a la actividad productiva las tierras de la Media y de la Alta Guajira, utilizando las aguas de los ríos de la margen occidental de la Sierra Nevada que podrían ser transportadas por gravedad o por bombeo. Los deshielos de la Sierra Nevada le entregan 4.000 millones de metros cúbicos al Mar Caribe; con un 15% de ese volumen habría agua suficiente para el consumo humano y para regar por lo menos 100.000 hectáreas. Si se piensa enviar el gas de la Guajira a más de 1.000 kilómetros de distancia y desafiando las leyes de la gravedad, ¿por qué no suministrarle a los guajiros agua que sólo se encuentra a una distancia inferior a los 100 kilómetros y teniendo la gravedad a favor?
5. La Cámara de Comercio de Barranquilla contrató con la firma Econometría Ltda. un estudio que permitiera identificar 15 áreas o proyectos de inversión que al ser técnica y financieramente factibles pudieran en el corto o mediano plazo contribuir a la reactivación y el crecimiento económico de la capital del Atlántico y de su área de influencia. Algunos de los resultados de esa investigación son válidos para toda la zona norte de Colombia, y entre los proyectos que los consultores recomiendan vale la pena mencionar: producción y exportación de frutas frescas (mango, piña, pa-



paya, melón, guayaba, níspero, mamey, zapote, etc.); producción y exportación de jugos y pulpas de frutas; materias primas oleaginosas para la producción de aceites y grasas (palma africana, ajonjolí, semilla de algodón, etc.); desarrollo de la pesca blanca en el Atlántico; exportación de manufacturas de cuero; industrias de muebles y productos de madera; utilización y ampliación de cuartos fríos para congelación y almacenamiento refrigerado de productos perecederos. También se analizan y se recomiendan de manera muy especial la instalación de una planta siderúrgica en la Costa Atlántica, el fortalecimiento de la producción de bienes de capital y el restablecimiento del transporte por el río Magdalena.

6. El proyecto siderúrgico de la Costa Atlántica, se dedicaría fundamentalmente a la producción de aceros planos, laminados en frío o en caliente, con lo cual se sustituiría en primera instancia importaciones cercanas a las 600.000 toneladas anuales a comienzos de los años noventa. En efecto, la carencia de yacimientos de mineral de hierro en el país y la necesidad de importar este insumo para nuevos desarrollos siderúrgicos, favorece la localización de éstos en la zona del Litoral, máxime si se tiene en cuenta que la Costa posee el carbón o el gas para la reducción directa del mineral y la facilidad natural para la exportación de los productos terminados. La Costa Atlántica tiene una participación cercana al 30% del consumo nacional de aceros planos, ya sea para ser galvanizados como es el caso de Acesco o para ser utilizados por la industria naval y metalmecánica (Unial, Conastil, Distral) o en la fabricación de electrodomésticos, carrocerías y otros usos. La producción de aceros planos se constituiría en un soporte fundamental de la industria de bienes de capital y contribuiría a desarrollar la de aceros inoxidables a partir del ferróníquel de Cerromatoso.
7. En lo relacionado con la producción de bienes de capital, la Costa Atlántica posee una buena infraestructura industrial con posibilidades de dirigir sus ventas no sólo a los mercados domésticos sino a los internacionales, especialmente a los países del Grupo Andino y de la Cuenca del Caribe. Investigaciones adelantadas en Colombia<sup>25</sup> muestran cómo la estrategia proteccionista llevó a una sobreexpansión de ciertos subsectores de la industria manufacturera (alimentos, bebidas, tabacos y textiles), mientras otros renglones estaban subexpandidos con respecto al patrón internacional. En particular, las industrias metálicas básicas y la producción de bienes metálicos, maquinaria y equipos de transporte muestran el mayor potencial de crecimiento; además, son estos renglones del sector industrial los que resultan, desde el punto de vista del interés nacional, más convenientes de promover en razón de sus condiciones favorables en términos de ventajas

---

<sup>25</sup> Echavarría, Juan J., Caballero Argáez, Carlos y Londoño, Juan L. "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate". En revista *Deslinde*, No. 1, noviembre 1983, pp. 106-126.



comparativas, generación de empleo, encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con otros sectores y posibilidades de sustituir importaciones.

Los bienes de capital, por sus características intrínsecas que los vinculan a la inversión productiva de las empresas, requieren financiación de largo plazo para ser comprados. En ese sentido, el escaso desarrollo de nuestro mercado de capitales y la inexistencia de líneas de financiación de largo plazo se han convertido en un obstáculo para el desarrollo de la industria de bienes de capital. Se necesita que los organismos especializados del Estado como Proexpo, el IFI o el Fondo Financiero Industrial suministren crédito tanto al comprador como el productor de esta clase de bienes, para poder competir con los proveedores extranjeros que gozan de esas facilidades. Con crédito, los productores nacionales de esos renglones son competitivos aun con niveles relativamente bajos de protección arancelaria.

8. La recuperación del río Magdalena es un aspecto esencial de cualquier estrategia encaminada a movilizar el potencial productivo de la Costa Atlántica. Por supuesto, el rescate y reactivación de esa arteria fluvial están estrechamente ligados a su utilización como medio de transporte. El río sigue siendo la vía más económica (cinco veces más barato que el costo de la tonelada-kilómetros por carretera), de suerte que para la carga transportada desde la Costa hasta el interior, los resultados muestran que si se emplea un sistema intermodal que incluya al río se pueden lograr ahorros hasta el 60% en relación con el sólo transporte por carretera. Para mejorar la navegabilidad del río es necesario dragar ciertos trayectos, enderezar algunos tramos sinuosos, regular caudales mediante la construcción de espigones, diques y muros longitudinales, proteger las riberas, modernizar las facilidades portuarias, crear patrullas de inspección e instalar balizas, boyas y otras ayudas de navegación.
9. La mejor manera de fomentar la pesca marítima es con una adecuada política de manejo cambiario. Pero se necesita una ley marco que regule las actividades pesqueras, incluyendo la creación del Instituto Nacional de Fomento Pesquero, que conceda crédito al sector, especialmente para la compra de embarcaciones de tecnología moderna que permita la captura eficiente de diversas especies.
10. Es indispensable la construcción de un sistema vial, especialmente en el sentido este-oeste. Desde la época colonial en que la Costa Atlántica ha cumplido el papel de senda de entrada o de salida hacia el interior de la República, la mayoría de las carreteras y caminos carreteables de la zona norte de Colombia han sido construidos en la dirección norte-sur. No hay vías de comunicación transversales que permitan un acceso ágil de insumos y materias primas y una fácil evacuación de productos agropecuarios. Con la notable excepción del puente sobre el río Magdalena, la Costa es una re-



gión embotellada en el sentido occidente-orienté. Se hace imprescindible la construcción de una serie de carreteras y puentes perpendiculares al curso del río Magdalena, de tal manera que se pueda conformar una red vial semejante al sistema óseo de los peces. Ese programa sería un complemento necesario de los proyectos de adecuación de las tierras que hoy se anegan y constituiría, sin lugar a dudas, el mejor apoyo a la comercialización de productos agrícolas y pecuarios.

11. En razón de su estratégica y afortunada posición geográfica, las zonas francas de la Costa Atlántica deben ser auténticamente francas. Esas áreas requieren unos regímenes laborales, tributarios y cambiarios especiales, de los que todavía no han podido disponer para poder competir con las zonas homólogas de la Cuenca del Caribe. En el caso colombiano las zonas francas deben mirar menos hacia los mercados internos y orientar y proyectar su producción hacia los mercados internacionales. Hay que modificar sustancialmente el régimen de inversiones extranjeras aplicables en ese contexto. El modelo de las zonas económicas especiales de China puede resultar muy pertinente: allí existen sistemas muy laxos desde el punto de vista de la remisión de utilidades, pero estimulan la reinversión de las mismas con descuentos tributarios adicionales, que llevan a las empresas que se instalan a no pagar impuestos sobre la parte reinvertida. Imaginación, imaginación para competir!
12. En relación con las empresas de servicios públicos, además de hacer todos los esfuerzos por despolitizarlas y encauzarlas por un camino mucho más técnico, es necesario recuperarlas y fortalecerlas financieramente. En esta coyuntura difícil de los mercados internacionales de crédito, provocada por la crisis de la deuda externa latinoamericana, va a ser cada vez más complicado obtener recursos de crédito externo. Por lo tanto, habrá necesidad de apelar más intensamente al ahorro privado doméstico. En este sentido, sería aconsejable estudiar la posibilidad de que las Empresas Públicas de la región emitan bonos que podrían ser colocados como inversiones forzosas entre todos los agentes económicos, sujetos de los impuestos predial y de industria y comercio. Los bonos podrían emitirse a plazos entre 5 y 10 años y los recursos provenientes de la emisión tendrían una destinación específica: fundamentalmente a la expansión de coberturas y al mejoramiento de la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y teléfono.

Finalmente, debemos tener presente que todo lo que se diga en términos de recomendaciones de la política económica constituye a lo sumo unas condiciones necesarias pero de ningún modo suficientes para garantizar un proceso de crecimiento económico sostenido con niveles más altos de bienestar. El desarrollo jamás ha sido el simple resultado de unas medidas gubernamentales. Estas facilitan, coadyuvan, despejan el camino, pero es finalmente



a las gentes de una región a quienes les corresponde labrar su propio progreso. Líderes políticos, dirigentes gremiales, empresarios, obreros, estudiantes, amas de casa y ciudadanía en general, todos tenemos una cuota de responsabilidad en lo que por acción u omisión hemos construido. Por lo mismo tenemos también un inmenso desafío, un reto colosal, en lo que por iniciativa individual y esfuerzo colectivo podamos llegar a construir!



## COMENTARIOS

*Edgar Gutiérrez Castro \**

Quiero hacer solamente unas breves explicaciones sobre algunos de los aspectos neurálgicos que surgen del documento del doctor Rodado Noriega. Desafortunadamente no tuve la oportunidad de conocer a tiempo la excelente exposición del doctor Galán, pero me parece que hay una enorme coincidencia en las líneas generales en la interpretación del problema de desarrollo de la Costa.

Creo que hay dos aspectos fundamentales de la presentación que se ha hecho: primero que es una región enormemente bien dotada en recursos naturales renovables y no renovables, tal vez mejor dotada que cualquier otra de las regiones del país; segundo, que la experiencia histórica en cuanto al uso de esos recursos no ha sido buena, se ha perdido tiempo, no se ha consolidado el esfuerzo de desarrollo de la región a tono con lo que ha sido el crecimiento económico del país en los últimos cuarenta o cincuenta años.

Ustedes probablemente habrán oído de mí como Ministro de Hacienda. Fuí un Ministro de Hacienda sobre el cual cayeron rayos y centellas en una época de crisis y naturalmente esto hace ruido, pero realmente mi vinculación al proceso de la Administración Pública de manejo económico del país ha sido básicamente en otro campo, en el campo de la planificación. En razón de una serie de circunstancias, estuve vinculado al proceso de planificación de Colombia, en los últimos 30 años, en la compañía muy ilustre del doctor Méndez, quien fue compañero mío en las primeras etapas de los organismos nacionales de planeación cuando se inició el Frente Nacional. Posteriormente más adelante, en la época del presidente Lleras Restrepo, conté

\* Exministro de Hacienda.



también con el consejo siempre oportuno y valioso del doctor Méndez en la tarea de planificación.

Lo que ha ocurrido con el desarrollo de la Costa Atlántica, es por lo tanto, un elemento importante de frustración en nosotros como planificadores que vivimos de cerca el examen inicial de la problemática de la Costa, el tipo de soluciones que entonces se plantearon y la forma más o menos desordenada como se ha venido haciendo frente a esa tarea de sacar adelante esas soluciones.

El doctor Rodado ha hecho una presentación que va del examen inicial de lo que ha sido el efecto del manejo macroeconómico del país en la economía regional en un nivel progresivo de desagregación, para examinar luego lo que ha sido el impacto de diversos proyectos, ya en el campo sectorial, que se han venido poniendo en práctica en las últimas décadas. Creo que la parte sustantiva de la presentación, es lo que se refiere a la adopción del modelo de desarrollo y al efecto de ese modelo de desarrollo a partir de la época de la postguerra. El llama a esto un modelo de desarrollo interiorano, creo que con buena razón, basado en un esquema fundamentalmente de sustitución de importaciones que produjo progresivamente el deterioro de lo que se ha llamado los términos de intercambio entre las zonas productoras de manufacturas y las zonas productoras de materias primas que alimentan esa tarea de producción en los principales centros industriales.

Yo creo que él tiene razón en esta materia. Los procesos de industrialización han venido deteriorando progresivamente esos términos de intercambio, haciendo que los productos que provienen de los centros industriales sean relativamente más costosos con el correr del tiempo que los productos primarios que alimentan ese proceso de producción. Esto es, nada más ni nada menos, lo que ha ocurrido a nivel de la economía internacional; los grandes centros industriales han montado todos sus sistemas de producción en forma tal, que progresivamente se ha producido el deterioro de esos términos de intercambio en contra de las economías en desarrollo, básicamente productoras de materias primas.

El modelo interno no es nada más que un reflejo de lo que a nivel de la economía internacional ha ocurrido a lo largo de muchos años. Evidentemente, si vemos la situación colombiana, podemos reconocer que ésta ha recorrido esta experiencia a lo largo de los últimos cincuenta años. Ese modelo de desarrollo interiorano nació prácticamente desde los comienzos de la industrialización colombiana en los años 20 y 30.

Una de las cosas que hay que reconocer también, para no dar indebida importancia a lo que ha sido el efecto del modelo de desarrollo en el problema del desarrollo de la Costa Atlántica, es el hecho de que Colombia ha venido



progresivamente cambiando ese modelo de desarrollo. No es extraño reconocer que, desde 1966 el país empezó a abrir progresivamente su sistema para insertarlo más en la órbita de la economía internacional y hacerlo menos dependiente de lo que fue ese motor en las décadas iniciales de la sustitución de importaciones.

Hay que reconocer el hecho de que Colombia en esto fue un poco pionera en el sentido de que adoptó dentro de su sistema elementos que en ese momento no eran comunes, no eran de usanza en la economía de los países en desarrollo. Yo diría que si hay un instrumento que se pueda caracterizar como el punto de partida de ese nuevo modelo de desarrollo, ese instrumento fue el famoso Estatuto Cambiario de 1967. El Estatuto Cambiario lo que buscó fundamentalmente fue frenar los vicios del sistema anterior, que llevaron a lo que el doctor Rodado ha dado en llamar una política económica montada sobre el artificio de una tasa de cambio artificialmente congelada o estática, en beneficio de aquellas regiones del país que se podían aprovechar de esa congelación de la tasa de cambio para hacer económica la tarea de sustitución de importaciones.

El Estatuto Cambiario, además de dar realismo al manejo de la tasa de cambio, insertó también en la economía nacional otro elemento importante que fue el del uso gradual de controles sobre el sistema de cambios del país para evitar interferencias de tipo especulativo que surgieran del proceso de apertura. Esto le dio también una personalidad, digamos propia, a la estrategia económica colombiana desde entonces. No se quiso saltar a un modelo de apertura completa, es decir, de liberación del comercio, como muchos han propuesto y siguen proponiendo y como muchos ahora, sobre todo a nivel de los organismos internacionales, exigen en las frecuentes negociaciones que tenemos que enfrentar en materia de créditos externos. El Estatuto Cambiario lo que previó fue un sistema de controles progresivos cuidadosos sobre las importaciones del país sin dismantelar completamente y en forma abrupta los mecanismos de protección, pero sí, mostrando una meta progresiva de liberación de importaciones, en la medida en que se afianzaba la nueva economía de exportaciones del país.

Ese modelo ha dado resultados efectivos en los últimos 25 años. No se puede negar el hecho de que a raíz del establecimiento del Estatuto Cambiario en Colombia, desaparecieron en buena medida las crisis recurrentes de balanza de pagos que teníamos y a pesar de la profundidad de la crisis internacional financiera que vivimos hace cinco o seis años, a principios de los años 80, el país pudo sortear esas dificultades gracias a un uso prudente, cuidadoso de ese nuevo instrumento de apertura vigilada de la economía nacional.

Ha habido paréntesis, dijéramos, de uso contradictorio de esos instrumentos donde la apertura se ha convertido realmente en episodios pasajeros de



desorden en nuestro comercio exterior que nos han hecho daño. Creo que la economía nacional ha respondido rápidamente a frenar ese tipo de excesos. Esto lo planteo para que seamos realistas al tratar de adjudicar responsabilidades en la política macroeconómica en el problema del desarrollo de la Costa Atlántica. Creo que el país no se mueve ahora, y no se ha movido en las últimas décadas, salvo períodos muy definidos y cortos, dentro de un esquema de progresiva liberación y de realismo en el manejo de la tasa de cambio. Es decir, el país se movió de esa economía puramente interiorana hacia una economía de tipo más competitivo para insertarse en el comercio internacional y abrir nuevas oportunidades de exportación.

No nos equivocamos si decimos que el problema del desarrollo de la Costa Atlántica ha sido eminentemente un problema de falta adecuada de planificación, por una proyección a plazos más amplia de lo que debe ser el programa de inversiones de la zona, de un lado, y de otro lado un problema de falta de instituciones o de institucionalización del proceso de seguimiento de esa planificación.

Yo recuerdo que en la larga vinculación a esta tarea de planeamiento económico en Colombia, hace treinta años se puso un énfasis muy grande en los efectos que provendrían de la inversión de la construcción del nuevo ferrocarril del Atlántico. En 1958, cuando se iniciaba el Frente Nacional, estaba inconcluso el proyecto, apenas se había iniciado, y se le dio una gran importancia al hecho de que para vincular a la Costa Atlántica e integrar la economía interior con la de la Costa y facilitar el proceso de diversificación regional y afianzamiento del desarrollo de la Costa Atlántica, era indispensable abrir esa vena de comunicación. Se invirtió una enorme cantidad de dinero, creo que se hizo en forma eficiente y muy rápida a partir de ese momento la construcción del ferrocarril y la operación del mismo. Sin embargo, mirando retrospectivamente estos 25 años el ferrocarril del Atlántico no muestra nada distinto que lo que ha sido la tragedia permanente en el manejo de los Ferrocarriles Nacionales. No fue, pues, esa la solución que se esperaba para la integración regional entre la economía del interior y la de la Costa Atlántica.

Más adelante tuve una experiencia parecida cuando se iniciaba la administración del doctor Lleras Restrepo en 1966; el Consejo de Política Económica y el Departamento de Planeación se ocuparon prioritariamente y antes que de ninguna otra cuestión en materia de análisis de inversiones públicas, del problema de electrificación de la Costa Atlántica. En ese momento acabábamos de llevar a la consideración del Consejo, la integración de los sistemas centrales de electrificación del país, que había corrido con una enorme cantidad de dificultades para llegar a concertar una fórmula de integración adecuada. En septiembre de 1966, se aprobó finalmente la constitución de ISA, de la sociedad de interconexión eléctrica, y en la misma sesión del Consejo de Política Económica discutimos la creación de CORELCA, como el



pilar fundamental en la Costa Atlántica, para unir a la región al esfuerzo integrado-programado de electrificación nacional.

Nuevamente se depositó una gran expectativa en lo que se podría lograr simplemente rompiendo lo que había sido la barrera secular para el desarrollo de la Costa Atlántica, la carencia de recursos energéticos adecuados. Se estableció y empezó a funcionar Corelca, eso condujo a nuevas inversiones importantes en materia de integración, y se construyó la línea de interconexión entre los sistemas centrales y el sistema de la Costa Atlántica.

Pero no ha sido ésta tampoco la solución de fondo al problema tradicional de poco crecimiento económico de la región. Algo más, entonces, está faltando, algo más que políticas macroeconómicas adecuadas y algo más que inversiones sustantivas en algunos de los campos de infraestructura básica. ¿Qué es lo que está faltando? Creo que este es un interrogante serio, que debemos plantearnos quienes hemos tenido responsabilidades en planificación y quienes tienen a su cargo la responsabilidad del manejo político en la región. Porque no podemos seguir tratando de cazar espíritus, tratando de buscar soluciones que no aparecen, sino que se trata de identificar evidentemente los puntos neurálgicos en la tarea de organización pública para evitar que el lastre que ha frenado el proceso de desarrollo de la Costa Atlántica siga interfiriendo con el proceso.

Tengo muchas dudas de que sea la decisión del gobierno nacional de adoptar un modelo de apertura distinto al tradicional, o la decisión del gobierno nacional de realizar dos o tres o cuatro grandes proyectos de inversión pública en la Costa Atlántica, lo que va a darnos la solución de fondo. El doctor Galán usó dos o tres frases neurálgicas que son muy indicativas de lo que está ocurriendo y lo que debe hacerse, cuando dijo que es necesario armonizar las circunstancias locales y regionales con las del crecimiento de la economía nacional y cuando habló de la internacionalización de la economía costeña y de la necesidad de adoptar un cambio de fondo en la mentalidad colectiva.

Creo que ahí está la esencia de la cosa, tenemos que buscar una forma de organización que nos permita tener la certeza primero, de que vamos a encontrar las prioridades de desarrollo de la región en forma adecuada, de que vamos a identificar los proyectos, y segundo, de que vamos a ser capaces de darle la continuidad necesaria al esfuerzo de inversión para sacar esos proyectos adelante. Creo pues que se trata básicamente del problema de cómo constituir una conciencia y una institución regional planificadora, con seriedad y sobre todo con continuidad, que nos permita progresivamente abrir el horizonte de las distintas actividades sectoriales de la región.

Hay naturalmente fallas graves y creo que no economizaron ni el doctor Galán ni el doctor Rodado palabras para expresar en forma descarnada lo



que se ve como los puntos vulnerables del conflicto. Hay un problema de productividad en el manejo de la tierra. A pesar de que la Costa Atlántica tiene lo mejor de las tierras arables del país y bastantes recursos de agua para usar bien esas tierras, tiene un régimen de explotación territorial completamente inadecuado, en formas inconvenientes e inaceptables de organización comunitaria y organización social; ahí debe darse una solución de fondo.

El mejor servicio que podemos hacer quienes tenemos gran interés en el desarrollo de la Costa, es no economizar esfuerzos para abrirle los ojos a los dirigentes de la Costa Atlántica sobre la importancia del esfuerzo que exige el crecimiento económico en materia de un régimen distinto de propiedad y del uso de las mejores tierras disponibles.

Otra área donde no economizaría esfuerzos pero donde desafortunadamente veo graves fallas, a pesar de ser una actividad relativamente reciente, es en lo que puede denominarse el esfuerzo de internación de los beneficios de la explotación de los principales recursos no renovables de la región.

Con un gran esfuerzo en los últimos años se ha montado el famoso proyecto de El Cerrejón, y se han venido identificando las reservas del gas natural de toda la zona norte de la Costa Atlántica. Pero se ha hecho mucho menos esfuerzo en identificar los mecanismos que conduzcan simultáneamente al mejoramiento paralelo y agresivo de las condiciones de vida de las regiones afectadas por esos proyectos. Cualquiera que haya visitado la Guajira, o el norte del departamento del Cesar, que vea el hábitat en el que se desenvuelve la explotación del proyecto de El Cerrejón en la actualidad, no puede estar conforme con lo que hoy hay en materia de organización para garantizar, en la medida en que se explota el recurso y se exporta el recurso, un grado apreciable de mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades afectadas con estos regímenes de explotación.

Es absolutamente imperativo que la institución que asuma la tarea del desarrollo de la Costa Atlántica, toque en ese campo neurálgico de cómo hacer compatible una explotación que tiene muchas características de enclave, con importantes empresas multinacionales detrás de ella, y el régimen de reversión, dijéramos, de los beneficios de esta explotación, en soluciones de infraestructura, en soluciones sociales, en soluciones económicas básicas a las regiones directamente afectadas con esto. No quiero extenderme más porque este es un campo muy vasto, pero creo que hay que poner los pies en la tierra y ver evidentemente dónde están los problemas de organización y de manejo de la tarea del desarrollo.

No descarto en ningún momento, el impacto que tradicionalmente se ha tenido de un determinado modelo de desarrollo económico por parte de la autoridad central en lo que es el desarrollo de la periferia y concretamente



de la Costa Atlántica, pero no quiero que nos oscurezca eso la realidad evidente de que hay problemas que sólo las comunidades de la Costa, los dirigentes de la Costa pueden en un momento dado controlar, vigilar y ordenar para hacer del desarrollo un ejercicio racional y de utilidad verdaderamente pública.



## COMENTARIOS

*Rodrigo Escobar Navia\**

Quiero felicitar a Fedemetal por haber traído a consideración la reflexión sobre la Costa Atlántica. Tal vez valdría la pena meditar más sobre nuestras regiones todas.

Colombia es un país muy complejo. Tenemos más territorio que Estado, y más Nación que Estado y que gobierno, y probablemente más regiones que Estado y gobierno. En eso nos parecemos a países en formación.

Me pregunto si a la magnífica y agobiadora agenda que Luis Carlos Galán presenta como la agenda de la modernización, no habría que agregar la cuestión de la integración territorial del país. ¿Qué pasa con el cincuenta por ciento de nuestro territorio? Tenemos tierras vacías, espacios baldíos, tenemos, si queremos utilizar esa tremenda frase, “el patio de atrás”, que puede ser el de adelante, depende de dónde se mire por poblar. Hay tres mil sitios del país, asentamientos humanos, según la última declaración del Ministro de Defensa donde no hay un policía, donde no hay una mínima presencia del Estado. Tenemos 1.400 kilómetros sobre la Costa del Pacífico. En la era del Pacífico, el Pacífico colombiano no puede estar más desintegrado de ese mundo, hasta el punto de que algún movimiento subversivo quiso sorprendernos ocupando ese territorio.

Es muy importante que meditemos un poco qué vamos a hacer con las distintas partes del país, qué responsabilidades deben asignarse dentro de cada región a las distintas clases dirigentes, a las ciudades motrices, de las distintas regiones.

---

\* Exministro de Gobierno y de Educación.



Como lo dicen varios de los participantes en este Foro de Fedemetal, Colombia es uno de los pocos países en desarrollo que no han comenzado su desarrollo precario por las costas. Así lo señala Carlos Rodado y lo subraya Luis Carlos Galán. Por eso tal vez, hablaba alguna vez el doctor López Michelsen de Colombia como el "Tíbet de América Latina".

En América Latina, los países comparables con el nuestro por su tamaño, tienen todos un desarrollo costanero. Brasil tuvo que inventarse Brasilia, crearla deliberadamente para romper la rigidez que se había creado por la polarización de su desarrollo sobre el mar. Todas las grandes capitales, Buenos Aires, Santiago, México, Caracas, están cerca al mar. Colombia es una excepción de insularidad; eso no sería raro si el país todo fuera un enclave como puede ser Bolivia, pero Colombia no es un enclave, tiene más dimensiones multinacionales o internacionales que cualquier otro país latinoamericano, Colombia es Pacífico, es Caribe, tiene mucho que ver con los Andes, es Andino, es Amazónico, es un complejo.

En un mundo que de repente se internacionaliza y en un país que también sufre una internacionalización acelerada, todos los grandes problemas son internacionales, el del narcotráfico, la subversión, el contrabando. De repente, como que nos coge de sorpresa, estamos perdidos en el centro de este enorme territorio sin que las vértebras que nos vinculan al resto del mundo sean fuertes. Tenemos fronteras débiles, abandonadas incluso.

La Costa Atlántica, debería ser, como bien lo dice Carlos Rodado, la plataforma de lanzamiento sobre el Caribe, Centroamérica y Estados Unidos incluso, pero no lo es, porque hemos estado de espaldas al Caribe. Tendríamos que robustecer esas articulaciones del país con los demás países de la región. Lo que decimos de la Costa Atlántica lo podríamos decir muchísimo más todavía del Pacífico.

Probablemente por razones muy diversas, geográficas, culturales, los asentamientos indígenas de toda índole, la leyenda de El Dorado, la búsqueda afanosa de los tesoros del oro, especialmente, la penetración del continente para colonizar, Colombia llegó a ese desarrollo interior. Después vinieron la minería, luego el café, la sustitución de importaciones, y eso creó dos países, o mejor, muchos países, porque cada región tenía mucha autonomía.

Los dos grandes países eran el país del interior fundado en el café, el país andino cafetero, y el país de planicie, de los valles cálidos de las dos costas. Yo creo que esos dos países se encuentran en cierta forma en crisis y son dos crisis que coinciden. No sólo existen diferencias como las que se han señalado en este foro, sino diferencias culturales muy profundas. El café creó una cultura de trabajo distinta, a base de pequeñas parcelas, de trabajo intensivo, de relaciones con la comunidad local que no se dan en otros sectores. En



Antioquia por ejemplo, hubo un enclave, una fuente de modernización, y se creó el culto del trabajo. En el país cafetero se creó la democracia del café con condiciones de independencia de opinión que no se han dado en otras partes.

Hay diferencias que se pueden subrayar y mirar desde distintos ángulos. En la Costa no ha habido la influencia civilizadora de la cultura del café. Si se miran los 551 municipios cafeteros a la luz de los datos más variados, índices de calidad de vida, pobreza absoluta, o el orden de violencia, que aparecen en los estudios del Instituto SER y de Rodrigo Losada, se encuentra que los municipios cafeteros tienen en general mejores condiciones que todos los demás. Los ganaderos no han logrado crear vínculos con los municipios, como los crearon los cafeteros. La redistribución del ingreso, no está en el ingreso producido, es el reparto secundario del ingreso ya producido.

En el Valle del Cauca la agroindustria asoció industria y agricultura. Es una asociación muy estrecha y funcional entre ciudad y campo que creó condiciones de vitalidad distintas de todo el conjunto.

Yo me pregunto si en esas condiciones la aplicación de una política con un modelo de desarrollo relativamente cerrado hacia adentro no tiende a acentuar las diferencias entre esos dos países, el país andino del interior y el país periférico. Tendería a inclinarme más por la tesis de Carlos Rodado que por la de Edgar Gutiérrez, porque me parece que los modelos al fin y al cabo se encarnan, hay que aplicarlos en un país de carne y hueso donde hay distorsiones profundas. Donde se localizaba la industria de sustitución de importaciones, por ejemplo, era donde había un mercado creado por el café.

La desventaja de la Costa es que no tiene el mercado en Bogotá, pero sí el mercado en el mundo, la Costa tiene ventaja y más bien el interior tiene desventaja. La óptica que se tenga, es sumamente importante. De hecho, todo modelo de desarrollo no es tan neutro como se pretende, de alguna manera tiene implicaciones sectoriales y regionales, y provoca reacciones de apoyo o repudio.

Italia, por ejemplo, con todos los esfuerzos no ha logrado, aún hoy, superar las grandes diferencias entre el sur y el norte. Es muy difícil cambiar de la noche a la mañana las circunstancias que hicieron enormemente distintos dos grandes sectores de un mismo país. Hay muchos otros casos que lo demuestran. Los brasileños invirtieron fabulosas sumas tratando de unir, como decían, los hombres sin tierra del nordeste con las tierras sin hombre del Amazonas, y de corregir el modelo de desarrollo desequilibrado; todo parece indicar que lograron muy poco de lo que buscaban.

Ahora esos dos países, la costa y el interior están en crisis en cierta forma. Eso es importante verlo. Colombia, como conjunto, necesita vitalmen-



te abrirse al mundo, proyectarse, exportar, entender al mundo que la rodea, insertarse en él, y para eso necesita que la Costa y las regiones limítrofes le ayuden. Yo creo que la misión de la Costa en buena parte es esa, y que se equivocan quienes piensan, por ejemplo que deben luchar por tener una planta de camperos, porque no se trata tanto de mirar el mercado de Bogotá; si se trata de exportar, de producir partes y piezas para el mercado del mundo, eso podría tener más sentido. Nosotros tenemos mucho que aprender de la Costa, y no es literatura, necesitamos aprender urgentemente de su espíritu de tolerancia, de su civilización política, de sus valores, incluso de su sentido de la vida, de su amor por la vida, de tantas cosas que hemos olvidado o que no hemos reconocido con suficiente justicia. Pero la Costa también necesita hacer un aprendizaje de muchas de las artes, oficios duros y disciplinas del desarrollo. Ese encuentro de los dos países es urgente, es inaplazable para los dos, no podrá haber la salida de una crisis, sin la salida de la otra, y no pueden darse sin apoyarse en una solución global. Allí coincido plenamente con lo que se ha dicho sobre la necesidad de articular la visión local, con una visión nacional.

Por último, creo que deberíamos investigar mucho más lo que ha pasado en la Costa. Qué pasó con Barranquilla que era una ciudad modelo, quizá la ciudad moderna, la primera ciudad moderna de Colombia. Nosotros los caleños recibimos, entre otras cosas, innumerables lecciones, que tratamos de seguir en su momento, de Barranquilla. Fue la primera ciudad que creó unas Empresas Municipales ejemplares, fue de las primeras en organizar la administración en general, de pensar en grande, cosmopolita, llena de clubes de distintas denominaciones. Recibimos incluso regalada su planta telefónica, una de las plantas que todavía se utiliza en Cali.

¿Qué le pasó a Barranquilla? No hay muchos estudios sobre eso. Quizás una de las cosas que la detuvo fue la dificultad de articular su desarrollo con el del país y con el exterior, y de apoyarse en un mercado propio.

La Costa tuvo la primera oportunidad, la primera etapa del desarrollo de la industria azucarera. Entre otras cosas, toda la Cuenca del Caribe es azucarera. ¿Por qué dejó de ser competitiva y perdió la posibilidad de desarrollar esa industria? ¿Y qué pasó finalmente con tantas otras alternativas? Creo que lo que dice Edgar Gutiérrez tiene también mucho fundamento, y nos da bases para pensar como él mismo lo ha dicho en la necesidad de una infraestructura social, de una estructura interna.

La educación y la salud están sumamente abandonadas como se ve muy claro en las estadísticas que presenta el doctor Rodado. Yo recuerdo que cuando trabajé en el Ministerio de Educación quise en varias ocasiones, hacer un gran debate sobre eso. ¿Qué pasaría hoy en Aracataca si naciera de nuevo García Márquez, tendría una maestra como la que tuvo en la escuela



pública? ¿Qué pasaría con la educación pública en general si la dejáramos abandonada al azar? ¿Qué pasó con la Universidad del Atlántico?

Hasta dónde Barranquilla no ha pensado demasiado en ella misma y demasiado poco en la Costa traicionando, si me lo permiten, en cierta forma su papel de ciudad metropolitana de toda la Costa. Como quizá Medellín, como muy cordialmente lo he dicho siempre, está abandonando las urgencias de Urabá y sometiénola a otras prioridades discutibles, por lo menos por su oportunidad, como el Tren Metropolitano. Hablando alguna vez con el doctor Lleras Restrepo sobre eso, decía él que quizás el Valle ha tenido al menos cierta madurez para no pensar en obras espectaculares que beneficien a la capital en detrimento de los otros municipios, y que quizá a eso se deba en parte la vitalidad vallecaucana.

Desde el ángulo que hoy ocupo como director de la Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia, Procomun, me encantará trabajar con la Costa. Creo que ahora con la descentralización política, fiscal y administrativa hay una oportunidad muy rica en la que a las empresas y a los empresarios les incumbe una enorme responsabilidad. Si queremos que se fortalezca la democracia, debemos trabajar empresarios, alcaldes y comunidades locales, para que haya la mejor administración posible de esta verdadera oportunidad que se ha dado con la descentralización.



## COMENTARIOS

*José Víctor Carvajales\**

Las cifras e ideas presentadas en las ponencias por los doctores Galán y Carlos Rodado Noriega, demuestran claramente cuál ha sido la orientación del desarrollo económico del país. No obstante la claridad de las ponencias, quiero presentar algunas consideraciones que a mi juicio las complementan y ratifican la conveniencia nacional que significa el desarrollo de esta región.

El manejo de los organismos nacionales, el manejo centralista de los organismos oficiales, no sólo supone una facultad para definir políticas y conducir la administración sino también para controlar y responder por el manejo de las instituciones. El deseo de tener representantes de la región en las seccionales, de ninguna manera puede servir para excusar la falta de control general de las instituciones.

En la Costa existe un total divorcio entre las gerencias seccionales y las direcciones centrales de los organismos oficiales que compromete seriamente el manejo centralista de estas instituciones. A su turno las positivas experiencias vividas en algunas regionales deben ser orientadas por la dirección general hacia aquellas en que se considere conveniente su aplicación. La carencia de políticas generales a nivel de dirección y la falta de un control adecuado a nivel nacional, han motivado que estos institutos sean verdaderas ruedas sueltas en la Costa, con individualismos administrativos en aspectos fundamentales como la cuestión sindical, el manejo presupuestal, la integración, calidad de servicios y la proyección social de sus objetivos. Este es por ejemplo, el caso de la seccional del Instituto de Seguros Sociales de Barranquilla, aunque no es el único.

---

\* Gerente de Unial S.A.



A pesar del problema cualitativo a que hace referencia el doctor Galán, los centros universitarios de carácter privado han tenido mayor presencia en las ciudades costeñas que los centros oficiales, constituyéndose el ejemplo humano en el principal potencial económico de la Costa. Este fenómeno obedece al gran número de centros de capacitación y a la concentración de estudiantes provenientes del resto de poblaciones de la región. Este esfuerzo debe ser complementado por el gobierno central, estimulando la apertura de facultades orientadas hacia las nuevas perspectivas del desarrollo regional determinadas por sus recursos naturales como son: el carbón, el gas, la pesca, el níquel, la ganadería y la agricultura.

Por eso hoy, con la autoridad que da este propósito colectivo de formación profesional, y la gran necesidad de fortalecer al país en su proceso productivo, la Costa necesita tener una mayor participación de nuestros jóvenes profesionales en los organismos del Estado a nivel nacional, no como exigencia de cuotas regionales sino como una oportunidad feliz de contribuir al desarrollo, forjando nuevos valores y aceptando nuevas responsabilidades nacionales.

### **La Ley Marco de Desarrollo Pesquero**

La posición de Colombia en el continente con frente a dos mares de amplia dimensión, exige una consistente y adecuada política económica con tendencia al desarrollo costanero. La Ley Marco del Desarrollo Pesquero debe ser apoyada para el restablecimiento de los estímulos que la Ley 74 de 1986 eliminó para esta actividad, al haber dejado los estímulos exclusivamente para la reforestación, sector que también los necesita y que excluyó la posibilidad de un desarrollo pesquero que generaría grandes dividendos para el país.

### **Posición integral de región antes que de partido**

La falta casi absoluta de una definición regional de actividades y la carencia de una real integración económica a nivel regional exige, ahora más que nunca, una priorización de necesidades y una selección de actividades productivas por región que evite la doméstica lucha de proyectos comunes que esterilizan nuestros propósitos y debilitan el posicionamiento de la Costa frente a las tendencias macroeconómicas del país.

Es hora de que nuestra clase política empiece a pensar más con el concepto de región que con el criterio de partido. La individualidad no es conveniente en un país dominado por regiones. Por ello resulta indispensable respaldar al CORPES de la Costa para que sea este organismo el que realice el análisis de las perspectivas económicas de la región dándole también paso a la Comisión Regional del Plan, organismo integrado por los políticos costeños que estaría encargado de definir el Plan Económico de esta región del país.



La clase política costeña tiene la oportunidad de regir el destino económico de la región con un criterio técnico apoyado en un instituto que como el Corpes ha demostrado verdadera capacidad técnica y una necesidad de consistente apoyo político.

### **Zona franca**

En 1987, la producción industrial en la Zona franca de Barranquilla fue de 50 millones de dólares. Hay 23 industrias instaladas que generan actualmente 3.500 empleos directos, pero que tendrán que salir si no se ajusta para 1990 el sistema de exclusividad exportadora.

Bajo el amparo de la Ley 109 de 1985, no se ha promovido ninguna inversión nacional ni extranjera, porque esta disposición por sí no ha podido, ni podrá variar las condiciones de los mercados externos, ni las condiciones cambiarias, laborales, ni financieras necesarias para mostrar la voluntad de un país supuestamente exportador.

Tratar de acabar con lo bueno de las zonas francas porque son un foco de contrabando, es como querer acabar con los puertos y aeropuertos por igual razón. El contrabando se produce por condiciones cambiarias favorables a éste, por lo que, para combatirlo, deben utilizarse ésta y otras herramientas diferentes al cierre de las zonas francas, como puede ser el control verdadero por parte de los organismos estatales concretamente la Aduana Nacional y una mejor organización, sistematización y administración de estas zonas.

La situación actual es preocupante, pero creemos en la firme decisión del gobierno nacional a través de su Ministro de Desarrollo, quien presentará ante el Congreso Nacional las iniciativas tendientes a revisar la Ley, para hacerla aplicable.



## LA MOVILIZACION DEL POTENCIAL ECONOMICO DE LA COSTA ATLANTICA

### Segunda parte

*Antonio Urdinola Uribe\**

*Gabriel Aghon\*\**

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA  
Dirección de Planeación y Desarrollo  
Centro de Información Económico - Social de Bogotá  
C I E B  
BIBLIOTECA

\* Representante de CEPAL en Colombia.

\*\* Asesor de la Dirección del Fondo DRI.







## Introducción

Cuando el doctor Jorge Méndez, presidente de Fedemetal, me propuso escribir una ponencia sobre el desarrollo y perspectivas de la Costa Atlántica, no pude menos de preguntarle la razón de que se pidiera semejante tarea a un economista "cachaco", cuyos conocimientos de esa región del país eran los usuales en todos los que la hemos visitado como turistas enamorados de sus playas, de sus villas históricas y de su maravillosa personalidad caribe. Al explicarme el doctor Méndez que una ponencia similar la estaría escribiendo un eminente economista y figura política de la Costa, el doctor Carlos Rodado, me sentí más tranquilo, ya que en ese caso el peso principal del debate ante una audiencia tan conocedora del tema como la reunida hoy en Barranquilla, le correspondería al doctor Rodado.

La primera pregunta que se nos pedía contestar era la de si el desarrollo logrado por la Costa en las últimas décadas es comparable con las expectativas que sus reconocidas riquezas naturales permiten mantener; los primeros dos capítulos de esta ponencia, basados en la investigación realizada por el doctor Gabriel Aghon, distinguido ex-funcionario del Departamento Nacional de Planeación con profundos conocimientos de las economías regionales, tratan de precisar una respuesta, con las mejores cifras disponibles. En el capítulo tercero, ofrezco una interpretación de las causas del estancamiento, *Relativo a su potencial*, de la Costa Atlántica, con elementos que he tomado de los brillantes análisis que personas como Cecilia de Rodríguez, Eduardo Posada Carbo y Adolfo Meisel han elaborado sobre este tema. Finalmente, en el capítulo cuarto me he atrevido a extraer algunas conclusiones que puedan servir en una discusión sobre cuáles deberían ser las prioridades de inversión de



la Costa, en momentos en que el Departamento Nacional de Planeación acaba de entregar una propuesta sobre estas materias.

Aspiro, entonces, a que este breve y necesariamente superficial documento pueda contribuir al intenso debate que se viene dando en la Costa desde hace algunos años sobre las posibilidades y escollos que enfrenta la región, documento en el cual tanto el doctor Aghon como yo hemos puesto todo nuestro interés y cariño de colombianos. Muchas gracias.

## 1. La dotación de recursos de la Costa Atlántica

Sin ánimo de entrar a hacer un diagnóstico detallado de la Costa Atlántica y de sus ventajas comparativas frente al resto del país, se pretende ilustrar muy rápidamente en qué consiste el potencial de la región. En este sentido somos conscientes de la situación privilegiada de la Costa por razón de la cantidad y calidad de los recursos naturales que posee: su variedad de climas, la vocación agropecuaria de sus tierras, la abundancia del recurso agua, sus minerales, la ubicación estratégica respecto al Caribe y fundamentalmente el recurso humano que puede hacer para el desarrollo de la región efectivas y reales las ventajas mencionadas.

Precisemos, sin embargo, de cuáles recursos naturales estamos hablando. Por Costa Atlántica se entiende el conjunto de los siguientes departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre. Así definida, la Costa tiene una área continental de 132.214 Kms<sup>2</sup>, cuya extensión equivale al 11.6% de la superficie de Colombia, y una población de cerca de 6 millones de habitantes, que representa el 20.4% del total nacional, y que está localizada principalmente en el eje urbano del litoral (Ver cuadro No. 1) donde a su vez se centraliza gran parte de la actividad económica regional y de la infraestructura disponible. La composición cultural y racial de la Costa, si bien presenta algunas pequeñas minorías étnicas, es hoy suficientemente homogénea, tras casi 5 siglos de mestizaje, como para permitir una fuerte movilización social, tanto de tipo regional como de clase socio-económica.

La calidad y variedad de sus suelos y climas permite la producción de diversos cultivos tanto alimentarios como materias primas. (Vrg. arroz, banana, algodón, soya, maíz y frutales, entre otros). No obstante, el uso actual aproximado de 636.000 hectáreas en producción agrícola y 4.700.000 hectáreas en actividad ganadera, no corresponde a las potencialidades que ofrecen las tierras (Ver cuadro No. 2), cuya propiedad está fuertemente concentrada, en similitud con el resto del país, y por razones históricas parecidas: la necesidad de controlar una mano de obra escasa.

En relación con el recurso agua, el país tiene 1.600 Kms. de longitud de Costa sobre el Mar Caribe, a partir de lo cual ha podido configurar una exten-



**CUADRO No. 1**

**CARACTERISTICAS GENERALES DE LA COSTA ATLANTICA Y  
SU PARTICIPACION RESPECTO AL TOTAL DEL PAIS. 1985**

Aspecto	Cantidad	Participación (%)
Superficie (Kms. <sup>2</sup> )	132.244	11.6
Población total (Habit.)	5.678.001	20.4
Población urbana	3.804.260	20.9
Población rural (Habit.)	1.873.741	19.4
Población urbana sin Atlántico	2.454.200	57.7

**Fuente:** Censo 1985.

sión en el mar territorial de 676.000 Kms.<sup>2</sup>, que representa un incremento territorial superior a cinco veces su propia extensión, lo que aunque no constituye jurisdicción administrativa, multiplica las posibilidades de desarrollo que tiene hacia el mar. Además de lo anterior, la Costa Atlántica se caracteriza por la presencia del sistema fluvial más importante del país: concurren en la región por un lado las hoyas hídricas de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge y Cesar y por el otro la del Sinú y la del Ranchería, todas pertenecientes a las vertientes del Caribe. Adicionalmente, están los cuerpos de aguas y ciénagas, o lagos profundos del plano inundable. Se dispone en casi toda la región de abundancia de aguas subterráneas, dado lo elevado del nivel freático.

**CUADRO No. 2**

**COSTA ATLANTICA  
Aptitudes de las tierras**

	Superficie (Hectáreas)	%
1. Predominantemente agrícolas	3.519.649	26.7
— Agricultura de riego	2.303.500	17.5
— Agricultura de secano	1.216.149	9.2
2. Predominantemente granaderas	3.404.745	25.7
3. Predominantemente forestales	5.631.437	42.6
— Con posibilidad agropecuaria	1.283.991	9.7
— Sin posibilidad agropecuaria	4.347.446	32.9
4. Ciénagas, pantanos y ríos	597.465	4.5
5. Areas urbanas	66.385	0.5
<b>TOTAL COSTA</b>	<b>13.219.681</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Tomado de "Bases para el Desarrollo Agropecuario de la Costa Atlántica" 1987-1990. Ministerio de Agricultura, noviembre de 1986.



A pesar de la abundancia del recurso de agua, sus posibilidades de utilización se refieren básicamente a la explotación agropecuaria e ictiológica (especialmente crustáceos) con menores ventajas hidroenergéticas dadas las características topográficas generalmente planas, a menos de 400 mts. sobre el nivel del mar. Más importante aún, la disponibilidad de aguas varía considerablemente, desde las tierras altas y secas del norte, inclusive desérticas como en la Guajira, a los climas de sabana con lluvias periódicas, y a los climas húmedos de las zonas del sur donde confluyen las hoya del Magdalena y el Cauca. Igual variabilidad se encuentra en la calidad de las aguas, que tienden a ser más salobres entre más cerca del litoral.

Los bosques constituyen el recurso menos abundante en la región; no obstante en la Serranía de San Lucas y el Alto Sinú se cuenta con significativos volúmenes maderables disponibles para explotación a corto plazo. En cuanto a los recursos naturales no renovables se tiene el yacimiento del Cerrejón en la Guajira donde se localiza la tercera parte de las reservas del carbón del país (lo que significa un volumen de 3.000 millones de toneladas en la zona norte y 600 millones en la zona central), aunque no es del tipo coquizable. Así mismo en el Cesar, con la Jagua y la Loma, se encuentran yacimientos de significativa magnitud; finalmente en Córdoba y Sucre se han identificado zonas carboníferas de especial interés.

Las principales fuentes de gas natural seco se encuentran ubicadas en la Guajira y representan el 73% de las reservas probadas de la Nación. El único yacimiento conocido en el país del níquel, en explotación, está ubicado en Cerromatoso (Córdoba) y parte de sus reservas son equiparables a las mejores del mundo por su alto tenor.

En recursos saliníferos se aprovecha el yacimiento de Manaure y de Galeazamba. Se cuenta con un gran potencial en Bahía Honda lo cual puede hacer de la Costa (Guajira) la mayor productora de sal del mundo. Respecto a las calizas existen reservas en el yacimiento de Gallo Crudo (Córdoba), en la alta Guajira, Sierra Nevada y los Valles del Cesar y Ranchería. A modo de síntesis, si sumamos el carbón, el gas, las calizas, el níquel, la sal y la localización en la Costa de los puertos por los que sale el petróleo del interior del país, ella está idealmente dotada para la producción de muchas de las materias primas que el país necesita en las áreas petroquímica, carboquímica, derivados del cloro, cementos, y para procesar aquellas que deben importarse dada la insuficiente dotación del país en hierro, aluminio, cobre, fósforo, potasio, etc.

En el sector terciario es claro cómo el turismo ofrece ventajas para un desarrollo intensivo del mismo, derivadas del clima seco de su litoral, de sus playas y sitios de interés histórico y cultural. En adición a sus polos turísticos tradicionales (Cartagena, Santa Marta), existen áreas potenciales no explotadas fundamentalmente por deficiencia en la infraestructura de servicios.



Por su ubicación geográfica, la Costa tiene ventajas comparativas frente al resto del país en materia de comercio externo, que no han sido aprovechadas adecuadamente pero que representan para el futuro inmediato el mayor reto de la Costa y es el de utilizar su ubicación estratégica para generar y ahorrar la mayor cantidad de divisas. La Costa dispone de un número importante de puertos naturales en adición a los tradicionales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, que pueden ser la base futura de un esfuerzo industrial orientado al comercio internacional. Esta misma localización costera ha hecho muy difícil el control del mercado de bienes de consumo final para sus industrias, debido al fuerte contrabando que opera con facilidad dado el número y variedad de puertos, radas y bahías sobre el Caribe de que dispone la Costa, lo que la convierte en la “Meca” del contrabando; podría pensarse más bien que buena parte de la Costa *es una gran zona natural de libre comercio*, lo que tiene muy profundas implicaciones que más adelante se analizan.

En contraposición con su excelente localización internacional, la Costa está lejos del principal mercado nacional, el triángulo de la economía cafetera situado entre Bogotá, Medellín y Cali. Peor aún, los transportes son ineficientes y alejan aún más en términos de fletes a la Costa del interior, especialmente para productos masivos.

En cuanto al sector eléctrico se tiene que a pesar de su excelente panorama en materia de recursos energéticos frente al resto del país, el hecho de que para su generación no le favorezca la topografía plana de su territorio ha conducido a que la electrificación de la Costa se haya basado en plantas térmicas, cuyos mayores costos de operación se han traducido en las más altas tarifas de energía eléctrica en el país, situación que se viene atenuando gradualmente mediante la interconexión con el resto del país, lo que sin embargo plantea algunos interrogantes sobre los grandes proyectos hidráulicos anhelados por la región. No obstante que la región cuenta con ventajas comparativas por su disponibilidad de cauces navegables y su topografía que facilita la construcción de vías, los sistemas de transporte fluviales y terrestres enfrentan un reto en la misma cantidad y variabilidad de volumen de sus ríos, lo mismo que en la abundancia de sedimentos transportados por ellos.

Finalmente, es importante recalcar que la Costa fue el centro inicial de colonización del país, y que como tal dispone de una población con una cultura propia muy arraigada y muy Caribe en su idiosincrasia, a diferencia de la cultura Andina del interior, lo que naturalmente facilita el intercambio y la orientación internacional de la Costa Atlántica. Ello se ha traducido, entre otras cosas, en ser la única región que recibió cantidades significativas de inmigrantes en el último siglo, que probaron ser un aporte esencial a sus esfuerzos de modernización al encontrar un pueblo abierto y cordial que los integró sin esfuerzo entre los suyos.



## 2. El desarrollo de la Costa Atlántica: un análisis comparativo

Hecha una somera descripción de los recursos de la Costa, miremos cómo se han explotado, a través de un análisis comparativo de los principales indicadores sociales y económicos.

La población total del país ha experimentado una reducción significativa en su tasa de crecimiento en las últimas décadas, y a su vez se ha venido dando un proceso de urbanización en el cual se pasa a ser un país predominantemente urbano con el 65% de la población concentrada en áreas urbanas; frente a esta situación la Costa Atlántica presenta en la actualidad un 67% de su población en el área urbana, porcentaje que se reduce al 57% si se excluye Atlántico (94% urbano), y que acarrea fuertes implicaciones para el desarrollo de la región, como se verá más adelante. Por otra parte, la Costa Atlántica es la única región cuya población ha ganado participación respecto al total nacional, pasando de un 18.5 en 1964 a un 20.4 en 1985 (Ver cuadro No. 3).

CUADRO No. 3  
POBLACION NACIONAL Y DE LA COSTA

Año	Población Total (Miles hab.)	Población de la Costa (Miles hab.)	Participación de la Costa (%)	Distribución Pob. Total (%)		Distribución Pob. Costa	
				Urbana	Rural	Urbana <sup>1</sup>	Rural
1964	17.485	3.243	18.5	52.0	48.0	56.7	43.3
1985	27.867	5.678	20.4	65.3	34.7	67.0	33.0

Fuente: DANE, Censos 1964, 1973 y 1985.

<sup>1</sup> El concepto de población urbana se asimila al de cabecera que aparece en el Censo.

Respecto al proceso de urbanización y en similitud con el resto del país se ha dado un acelerado proceso de concentración en las capitales departamentales, caracterizado por un flujo migratorio significativo que ha incidido en el incremento del desempleo que llegó para algunas ciudades costeras a niveles cercanos al 16%, a raíz de la recesión de los años 80.

### 2.1 Desarrollo Social: estancamiento relativo

En el campo educativo, la Costa Atlántica sigue presentando un rezago frente al promedio del país, lo que se manifiesta claramente en 1985 en indicadores como la alta tasa de analfabetismo (18.5%), muy por encima de la total nacional (12.2). En este sentido y a pesar de que ha habido una mejoría respecto a la década anterior (Ver cuadro No. 4), cuando en 1973 la tasa de



**CUADRO No. 4**  
**TASA DE ANALFABETISMO**

1973		1985	
Total Costa Atlántica	28.96	Total Costa Atlántica	18.5
Total País	24.9	Total País	12.2

**TASA DE ESCOLARIDAD**

1973		1985	
Total Costa Atlántica	24.3	Total Costa Atlántica	54.9
Total País	24.7	Total País	53.1

**Fuente:** XIV Censo Nacional de Población y III Vivienda 1973  
Cálculo autor.

**Fuente:** Colombia Censo 1985

analfabetismo era del 27%, en la práctica no hubo un acortamiento de diferencias frente al resto del país. Este fenómeno lo encontraremos repetido una y otra vez, excepto en aquellas áreas en las cuales el gasto de la Nación ha tenido efectos importantes, como en las tasas de escolaridad y de mortalidad infantil.

En cuanto a la tasa de escolaridad, la Costa presenta una dinámica similar a la del resto del país con cerca del 55% de su población en edad escolar vinculados a escuelas y universidades, resaltando el incremento que ha tenido la educación superior, especialmente la de nivel oficial, y la baja expansión de la educación media, especialmente la técnica. (Ver cuadro No. 5).

La salud es el área social de mayor retraso relativo en la Costa, observándose tasas de mortalidad que superan la tasa promedio del país (Ver cuadro No. 6) y cuyas causas son fundamentalmente la desnutrición, infecciones parasitarias, problemas respiratorios y bajas coberturas de acueducto y alcantarillados, todos problemas vinculados a los niveles de pobreza, especialmente en áreas rurales.

**CUADRO No. 5**  
**MATRICULAS EN EDUCACION SUPERIOR**

	1965		1970		1977		1985	
	Matric.	(%)	Matric.	(%)	Matric.	(%)	Matric.	(%)
Costa Atlántica	2.600	5.8	5.640	6.5	29.426	12.4	54.303	13.9
Total Nacional	44.403	100.-	85.560	100.0	237.477	100.0	389.075	100.0

**Fuente:** ICFES. Historia Estadística de la Educación Superior Colombiana 1960-1977 DANE. Colombia Estadística 1987.



**CUADRO No. 6**  
**TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD**  
(Por cada 10.000 habitantes)

<b>Costa Atlántica</b>	<b>1970</b>	<b>1982</b>
Atlántico	7.1	4.5
Bolívar	10.9	6.4
Cesar	11.4	6.6
Córdoba	12.5	6.8
Magdalena	19.3	9.5
Sucre	12.1	6.1
<b>Total país</b>	<b>10.1</b>	<b>5.8</b>

**Fuente:** Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. La Mortalidad en Colombia.

Es de anotar, sin embargo, que entre 1970 y 1982 se aprecia una reducción significativa de la mortalidad y un acercamiento frente a la tasa promedio del país, derivado en buena medida del mayor gasto público en salud, en cuya financiación ha disminuido el esfuerzo de los gobiernos locales y departamentales, a diferencia del resto del país. (Ver cuadro No. 7).

**CUADRO No. 7**  
**GASTO EN SALUD POR FUENTES DE FINANCIACION (%)**

	<b>1980</b>	<b>Aportes</b>	<b>Aportes</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
	<b>Gobierno</b>	<b>Gobiernos</b>	<b>Seccional</b>	<b>Aportes</b>	
	<b>Central</b>	<b>y Local</b>	<b>1</b>		
Costa Atlántica	21.5	13.0	65.5	100.0	
Total País	23.0	8.4	68.6	100.0	
	<b>1985</b>				
Costa Atlántica	22.0	11.2	66.8	100.0	
Total País	19.0	13.8	67.2	100.0	

**Fuente:** Ministerio de Salud - Oficina de Planeación. Análisis Financiero del Sector Salud.

<sup>1</sup> Comprende aportes obrero patronales, venta de servicios, aportes varios, crédito interno y externo, cooperación técnica.



**CUADRO No. 8**  
**COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS PARA LA POBLACION**

	1973			
	Acueducto %	Alcantarillado %	Energía %	Todos servicios públicos
Total Costa				
Atlántica	46.44	19.79	49.03	19.1
Total País	57.6	42.3	52.9	39.4

**Fuente:** XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda. Cálculos autor.

	1985			
	Acueducto %	Alcantarillado %	Energía %	Todos servicios públicos
Total Costa				
Atlántica	55.7	30.6	71.9	29.7
Total País	69.7	59.2	78.2	56.6

**Fuente:** Colombia Censo 1985.

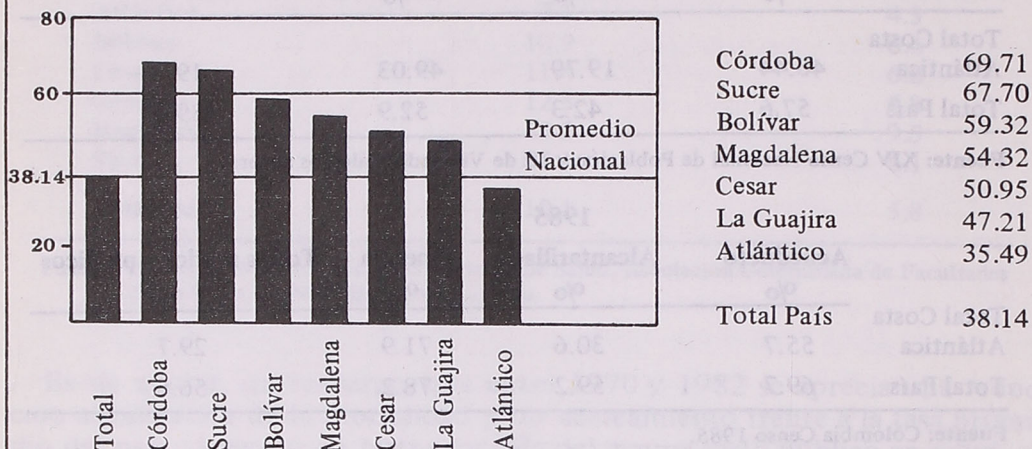
Tomando los niveles de cobertura de acueductos y alcantarillados para 1985, se tiene que para la región son del 55.7% y 30.6% respectivamente, mientras que para el país son del 70.2% y el 59.2% (Ver cuadro No. 8). Estas cifras presentan variaciones sustanciales para sus zonas urbanas y rurales, siendo estas últimas las de más bajo cubrimiento, confirmándose la desigualdad del desarrollo al interior de la región costeña. Igual observación puede hacerse respecto al resto de los servicios públicos cuya cobertura sin duda ha aumentado, pero lo ha hecho a un ritmo similar al del resto del país, con lo cual las diferencias absolutas se han inclusive ampliado.

A manera de síntesis de los indicadores sociales de la Costa Atlántica, se tiene que a pesar de haberse mejorado las coberturas en servicios públicos en las últimas décadas, gracias a un gran esfuerzo en inversión pública, especialmente del orden nacional, y de acortarse muy ligeramente las diferencias en algunos aspectos, la región sigue en una situación de desarrollo social inferior al promedio nacional, tal como ha estado durante la mayor parte de lo corrido de este siglo. Esta inferioridad en materia de vivienda y servicios públicos básicos se observa claramente en el estudio de pobreza absoluta<sup>1</sup>, elaborado con información del censo 1985, donde a excepción del Atlántico los departamentos de la Costa tienen un porcentaje de viviendas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) superior el promedio del país. (Ver gráfica No. 1).

<sup>1</sup> "Magnitud de la pobreza en Colombia". Informe del Proyecto PNUD-UNICEF-DANE-DNP y Ministerio de Agricultura, noviembre de 1986.



**GRAFICA No. 1**  
**PORCENTAJE DE VIVIENDAS, CON NECESIDADES BASICAS**  
**INSATISFECHAS (NBI), POR SECCIONES DEL PAIS**  
**1985**



**Fuente:** Proyecto PNDU-UNICEF-DANE-DNP. Ministerio de Agricultura. Junio de 1987.

En general se concluye que, a pesar del creciente apoyo económico de la Nación a través de aportes presupuestales, el menor nivel de ingresos existentes en la Costa en relación con el interior del país, ha impedido que se cierre la brecha social entre las dos regiones, lo que va a requerir de un mejor esfuerzo de desarrollo económico costeño.

## 2.2 Desarrollo Económico: un dinamismo perdido

Para el examen de la estructura económica de la Costa se revisarán muy rápidamente tanto los indicadores relativos a la participación de la región en el Producto Interno Bruto Nacional, como su composición a nivel de los distintos sectores económicos.

Del estudio de las cuentas regionales de Colombia (1960-1975) observamos que en el período en referencia la actividad económica de la Costa creció a un ritmo mayor que el resto del país. Ahora bien, en términos de la composición del PIB regional se observa que el fuerte de la producción costeña fue el sector agropecuario con una participación cercana al 35%, muy superior a la que se da a nivel agregado del país donde este sector ha venido perdiendo importancia (Ver cuadro No. 9). Vale la pena anotar que al interior de sus departamentos la producción agrícola constituye un elevado porcentaje de su PIB (niveles cercanos al 60%).



**CUADRO No. 9**  
**DISTRIBUCION PIB POR SECTORES**  
**(Participación porcentual)**  
**(%)**

Sector	Costa		Total País	
	1960	1975	1960	1975
Agropecuario	35.0	34.5	30.4	24.1
Comercio	19.0	21.2	16.6	16.7
Industria	13.9	13.9	17.3	19.2
Otros sectores	32.1	30.4	35.7	40.0
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Nota:** Los datos básicos están en pesos de 1970.

**Fuente:** Cuentas Regionales de Colombia 1960-1975 DNP

**CUADRO No. 10**  
**PRODUCTO AGROPECUARIO DE LA COSTA ATLANTICA**  
**EN RELACION CON EL TOTAL DE COLOMBIA**  
**(Participación porcentual)**

	1960	1975
Costa Atlántica	20.3	27.5
Total país	100.0	100.0

**Nota:** Los datos básicos están en pesos de 1970.

**Fuente:** Cuentas Regionales de Colombia 1960-1976. DNP.

La participación constante del sector agropecuario en el PIB regional y el decrecimiento del sector a nivel nacional explican claramente el hecho de que dentro de la producción agropecuaria del país, la Costa haya ganado participación. (Ver cuadro No. 10).

Con respecto al sector industrial, mientras este a nivel nacional viene ganando participación frente al resto de sectores, para el caso de la Costa Atlántica la actividad industrial no tiene mayor dinamismo; por el contrario, hay un relativo estancamiento que obedece, entre otras, a las deficiencias en el sistema de transporte, estrechez de la demanda a nivel regional y, en general, una escasa inversión en el sector.

Se observa en el Cuadro No. 11 cómo la participación del valor agregado de la actividad industrial en la Costa viene perdiendo importancia respecto al total nacional.



**CUADRO No. 11**  
**PRODUCTO INDUSTRIAL DE LA COSTA ATLANTICA**  
**EN RELACION CON EL TOTAL DE COLOMBIA**  
**(Participación porcentual)**

	1960	1975	1984
Costa Atlántica	13.9	13.7	8.7
Total país	100.0	100.0	100.0

**Nota:** Los datos básicos están en pesos de 1970.

**Fuente:** Cuentas Regionales de Colombia 1960-1975. DNP y para 1984, cálculos del autor.

**CUADRO No. 12**  
**LA COSTA ATLANTICA DENTRO DEL TOTAL DE EXPORTACIONES**  
**E IMPORTACIONES DEL PAIS**  
**(%)**

	1965		1984	
	Export.	Import.	Export.	Import.
Total Costa Atlántica	16.99	13.17	8.6	12.6
Total País	100.00	100.00	100.0	100.0

**Fuente:** Anuario Comercio Exterior 1984.

Todo lo anterior permite concluir que no solamente la Costa Atlántica está mucho menos industrializada que el interior del país, sino que ha venido perdiendo terreno en este aspecto en los últimos 30 años.

En lo referente al comportamiento de las exportaciones e importaciones, se observa en el Cuadro No. 12 cómo hasta 1985 éstas habían perdido el dinamismo que las caracterizó en décadas anteriores, pasando de cerca del 17% en 1965 a menos del 9% en 1984, antes de que el carbón y el níquel hicieran sentir su impacto.

Este fenómeno de reducción en la participación de las exportaciones nacionales es aún más drástico si se mira en términos per cápita, ya que la población de la Costa ha venido ganando terreno como proporción de la del país. Por otra parte las importaciones, si bien han mantenido constante su participación con una tendencia ligera a la baja frente al total del país, tenemos que en términos per cápita vienen reduciéndose por el factor atrás anotado.



**CUADRO No. 13**  
**RELACION DEL PIB PER CAPITA DE LA COSTA Y COLOMBIA**

	1960 <sup>1</sup>	1975 <sup>2</sup>	1985
Costa Atlántica	(95.2)	(95.3)	(84.3)
Total País	(100.0)	(100.0)	(100.0)

- 1 Se utilizó la población del censo de 1964, que presenta los siguientes resultados: población Costa Atlántica: 3.246.017 habitantes, población resto del país: 14.238.491, Población país: 17.484.508.
- 2 Se utilizó la población del censo de 1973, que presenta los siguientes resultados: Población Costa Atlántica: 4.606.605, población resto del país: 18.255.513, población del país: 22.862.118.

**Fuente:** DANE Censo 1964 y 1973 y Cuentas Regionales 1960-1975 DNP. Para 1985, *Bases para el Desarrollo Agropecuario de la Costa 1987-1990*. Ministerio de Agricultura, 1986.

En resumen, tenemos por un lado un sector agropecuario con un crecimiento dinámico pero insuficiente para compensar el comportamiento recesivo del sector industrial, y todo ello reforzado por una baja participación de las importaciones y exportaciones respecto al total del país. El resultado coloca a la región con un Producto Interno Bruto per cápita por debajo del promedio nacional. (Ver cuadro No. 13). Peor aún, las diferencias se han venido ampliando en este aspecto después de 1975 según estimaciones del Ministerio de Agricultura. Según este, la relación entre PIB per cápita de la Costa y el nacional había descendido del 95.3% en 1975 a menos del 85% en 1985.

Como síntesis de los factores de desarrollo social y económico observamos en el estudio elaborado por el DNP en 1984<sup>2</sup> utilizando la técnica de análisis factorial, cómo los departamentos de la Costa (excepción del Atlántico) se caracterizan por tener un nivel de desarrollo económico y social por debajo del resto del país, superando tan sólo a las intendencias y comisarías y al Chocó!

El mejoramiento indiscutible que en términos absolutos ha mostrado la Costa en sus indicadores sociales, aunque no en términos relativos frente al promedio del país, debe atribuirse entonces no tanto a un mayor crecimiento económico, ni a un mayor ritmo de mejoramiento de la productividad, salarios y empleo de su población, sino a un exitoso esfuerzo de su clase política que logró capturar una proporción creciente de la inversión pública nacional entre 1975 y 1988. En este último año (Ver cuadro No. 14) puede decirse que finalmente la Costa obtuvo una participación en la inversión pública nacional similar a la que su población representa en el total del país (20.4%).

<sup>2</sup> Mapa económico de Colombia. DNP-UDRU. Wulf Stollbrock, 1984.



**CUADRO No. 14**  
**INVERSION PUBLICA NACIONAL POR NIVEL TERRITORIAL**  
**(%)**

División política Administrativa	Apropiación Presupuestal <sup>1</sup>		
	1970	1975	1988
Total Costa			
Atlántica	12.9	12.3	20.3
Total País	100.0	100.0	100.0

1 No incluye las partidas correspondientes a programas nacionales que benefician al país en su conjunto y que por tanto son difícilmente regionalizables.

**Fuente:** Leyes de Presupuesto (1970-1975 y 1988) Cálculos DNP-UIP.

En este sentido puede afirmarse que después de 1975 la Costa buscó compensar con gasto público nacional los efectos de una desaceleración del crecimiento de su agricultura y de una recesión en sus sectores manufactureros. Podría entonces decirse que el período 1960-1975 fue uno de desarrollo económico, al paso que el de 1975-1985 fue de desarrollo social y de infraestructura, financiado fundamentalmente por el gasto público de la Nación.

### 3. Las causas del atraso relativo de la Costa

Tal como dijimos en la Introducción, existen análisis profundos y que en general compartimos sobre las razones que explican por qué la Costa no ha obtenido un ritmo de desarrollo comparable a su dotación de recursos naturales, lo que ha creado esa sensación de “desaprovechamiento de oportunidades” que agobia a los círculos directivos de la región. A nuestro entender, buena parte de tales explicaciones descansan finalmente sobre la falta de mercados que permitan acoplar a los políticos, técnicos, empresarios y trabajadores de la Costa en un gran esfuerzo de desarrollo. Esa ausencia de mercados efectivos, a su vez, tiene orígenes varios, como veremos a continuación.

#### 3.1 El sector agropecuario

Al estar dedicada la mayor parte de las tierras de la Costa a una ganadería de tipo extensivo y por tanto de baja productividad y salarios mínimos, no es de extrañar la poca capacidad de compra de las zonas rurales, excepción hecha de aquellas en las cuales se ha desarrollado una agricultura comercial, que en conjunto sólo ocupan el 13% de las tierras en explotación pero generan la mitad del valor agregado del sector agropecuario y el 80% de su empleo. Es interesante anotar que la enorme mayoría de las tierras en explotación agrícola, o carecen de infraestructura de riego y drenaje por estar en



sabanas altas con un régimen periódico de lluvias que permite la agricultura de secano, o pertenecen a los llamados mini-distritos de riego, hechos por iniciativa empresarial. Los grandes distritos de riego del INCORA aún no han podido generar una producción agrícola conmensurable con las inversiones que se realizaron en ellos, lo que tiene una causa económica de fondo, adicional a la simple insuficiencia de recursos estatales para terminar las obras.

La experiencia del Banco Mundial con los grandes distritos de riego que promovió no sólo en Colombia, en la década de los años 60, es la de que el alto costo de inversión por hectárea sólo los vuelve rentables para la producción de bienes de alto valor agregado, como sería el caso de frutales y hortalizas; ello explica el éxito de un distrito como Roldanillo-La Unión, con su producción de uvas y maracuyá, y arroja una severa advertencia sobre las futuras inversiones en esta clase de proyectos en la Costa, mientras no se hayan generado los mercados externos que permitan absorber la producción potencial de frutas y hortalizas de ni siquiera las hectáreas ya sembradas de estos bienes!

¿Cuál es entonces la explicación del lento ritmo de incorporación de tierras ganaderas a la producción agrícola de la Costa? A nuestro entender, ello se deriva de la ausencia de una agroindustria local, en primer lugar; y de una política de comercio internacional diseñada por las necesidades del interior del país, no siempre coincidentes con las de la Costa, como analizaremos más adelante.

La localización en el interior del país de las principales agroindustrias (textiles, azúcar, concentrados, tabaco, grasas y aceites, etc.) no refleja otra cosa que el muy conocido origen cafetero de nuestra industrialización, al generarse en el triángulo Bogotá-Medellín-Cali una intensa demanda proveniente de muchos miles de pequeños productores y asalariados de las zonas cafeteras. Históricamente, entonces, nuestra agroindustria se localizó cerca a los centros de consumo, y buscó aprovisionarse de materias primas lo más baratas y cercanas posible, incluyendo las importaciones. Ha sido solamente la falta de tierras suficientes en el interior, y lo riesgoso de depender de importaciones en un país con los conocidos ciclos cambiarios creados por el mismo café, lo que permitió la expansión de algodón en los años 60 en la Costa, inicialmente, y ahora de sorgo, la palma africana y la soya, y lo que generó el interés político nacional en obras que facilitaron tales desarrollos, como las carreteras troncales y el ferrocarril del Atlántico.

La producción de alimentos no procesados, como frutas, verduras, tubérculos, no ha sido atractiva para los agricultores comerciales ni del interior de la Costa, dada la dificultad de su almacenamiento, transporte y mercadeo; por ello, sólo los campesinos los explotan a base de mano de obra familiar, en función de las demandas urbanas. Sólo hasta ahora comienzan a aparecer al-



rededor de las grandes ciudades del país las facilidades de infraestructura que permitirán una agricultura comercial de perecederos, diferente de la de exportación, cuyas limitaciones han sido otras.

A la dependencia de la agricultura costeña de la agroindustria del interior, debe agregarse el impacto de una política de comercio exterior que no ha consultado los intereses de la Costa. No hay duda de que la sobrevaluación del peso entre 1976 y 1986 dio un golpe grave a la expansión de los cultivos de exportación de la Costa: algodón, banano, tabaco, frutales varios, lo mismo que a su industria de exportación de carne de vacunos, de la cual depende la tecnificación de sus ganaderías. Igualmente puede afirmarse que la sobrevaluación del peso tuvo mucho que ver con la falta de interés de los industriales en ampliar la producción nacional de sorgo, maíz y soya para abastecer al país de aceites y proteínas cuando resultaba tan barato importarlos. Y si bien es cierto que hacen falta vías, insumos modernos, almacenamientos adecuados y mil otras cosas para desarrollar el campo costeño, creemos que ello irá apareciendo como en el interior del país en la medida en que la Costa pueda contar con una demanda agroindustrial estable para el mercado interno, y con un marco de comercio internacional adecuado para sus exportaciones.

En este último punto es necesario hacer un contraste entre la exitosa política de estabilización del ingreso de los cafeteros a través de retenciones y de precios mínimos garantizados, con la incapacidad hasta ahora demostrada para lograr algo similar con el algodón. La desunión de los productores ha tenido una parte importante que ver en este fracaso, sin duda, reflejando quizá distintos intereses regionales.

Si las razones atrás anotadas, y no la falta de tierras adecuadas y costosas, son la principal explicación del atraso del sector rural costeño, cabe preguntarse por qué tampoco las ciudades de la región han podido ofrecer una alternativa mucho mejor para los millones de campesinos costeños (y de otras regiones) que fueron a ellas huyendo del estancamiento y la pobreza de sus lugares de origen.

### **3.2 El sector industrial**

En el capítulo segundo se ha documentado el grave fenómeno de “desindustrialización” relativa que ha venido viviendo la Costa, desde las épocas de los cuarenta cuando Barranquilla era la segunda ciudad manufacturera del país. Las causas de la pérdida de dinamismo de Barranquilla han sido suficientemente aclaradas por autores como Posada Carbo y Meisel Roca, y se resumen en la competencia que la apertura del Canal de Panamá y el ferrocarril del Pacífico, lo mismo que el mejoramiento del Puerto de Buenaventura y su conexión vial con Cali, tuvieron sobre la actividad comercial del puerto de Barranquilla, que a su vez era la causa inmediata del gran dinamismo de la ciudad hasta la década de los cuarenta.



Al estar situada la industria nacional en el triángulo cafetero, era más barato exportar e importar por el Pacífico que servirse del largo y costoso proceso del río Magdalena, con sus numerosas etapas de trasbordos, almacenamientos y saqueos.

No es entonces de extrañar que la enorme mayoría del proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar en el país después de la Segunda Guerra, se realizó en el triángulo cafetero, al amparo de mecanismos como la prohibida importación y el crédito y las divisas subsidiadas. El desarrollo de Bogotá, gracias al enorme incremento del aparato burocrático en los últimos 30 años, fuertemente centralizado en la capital, creó en esta un núcleo importante de clase media, para la cual surgió la industria del ensamble de bienes de consumo durable, que mientras tanto la Costa sigue adquiriendo en gran parte de contrabando.

En adición a la pérdida de importancia relativa que el crecimiento de Cali y luego Bogotá implicaron para la industria de la Costa, hay que resaltar la grave recesión que las empresas manufactureras de la región tuvieron que afrontar después de 1975, cuando sus mercados fueron invadidos por todo tipo de artículos de contrabando, en virtud de la progresiva sobrevalorización del peso que sólo vino a corregirse en 1985. La característica ya anotada de que la Costa puede asimilarse a una gran zona de libre comercio, dada la imposibilidad de regular el contrabando de bienes de consumo final especialmente, nunca pudo observarse más claramente que en ese período de sobrevaluación, que igualmente fue nefasto para la agricultura costeña.

La pérdida de dinamismo de la industria de bienes de consumo de la Costa, frente a la del interior protegida por mil kilómetros de malas vías y una serie de retenes de aduana que encarecen el contrabando al triángulo cafetero, se ha comenzado a ver compensada gradualmente por el desarrollo de la producción de materias primas que el mercado nacional ya demanda en cantidades importantes, pero tienen que localizarse en la Costa ya sea por su alta proporción de insumos importados (petroquímica, fertilizantes compuestos, siderurgia, etc.) o por disponer la Costa de los recursos naturales necesarios (cloro, gas, calizas, derivados de refinería, etc.). Las plantas para producir estas materias primas tienen generalmente escalas cuyo tamaño mínimo excede la capacidad del mercado nacional, y ello valoriza aún más su localización en los puertos de la Costa, puesto que les permite exportar sus excesos de capacidad instalada vía mecanismos como el Plan Vallejo, por ejemplo. Aunque este tipo de industrias es menos vulnerable al contrabando que las de consumo final, también son muy sensibles a las fluctuaciones de la política cambiaria y de comercio exterior, dada su necesidad de exportar en muchos casos; en aquellos otros en los cuales el mercado nacional es suficientemente amplio, la Costa corre el peligro de que sea más barato transportar al interior su recurso bruto (gas, por ejemplo) que sus derivados industriales, dados los altos costos del transporte por carretera para el acarreo masivo de productos.



Otro sector de desarrollo industrial promisorio para la Costa es el de bienes de capital, especialmente en sectores como el naval, en el cual las ventajas que ofrece la región son insuperables en el país: localización, mano de obra, mercados. Aquí también el impacto del contrabando es neutralizable, pero la estrechez del mercado nacional para los bienes de capital vuelve esencial el poder exportar una parte de la producción, con lo cual de nuevo surge la dependencia de las políticas cambiaria y de comercio exterior. En este punto hay que hacer una mención al reducido papel que hasta el momento han jugado las zonas francas en el desarrollo industrial de la Costa. Al no existir un régimen laboral tan flexible como los de Asia Suroriental, por ejemplo, su futuro está necesariamente ligado al procesamiento de materias primas de la Costa, con destino a la exportación, más bien que a míticas inversiones extranjeras en industria de ensamble (itinerantes, les dicen en Asia), atraíbles por mano de obra barata y sin regulaciones sindicales, y siempre listas a emigrar a zonas más atractivas.

### 3.3 El sector minero

Con la explotación del carbón, el gas y el níquel, la Costa ha entrado en los últimos años a una etapa minera que debe saber aprovechar para “sembrar sus minerales”, recordando que son no renovables. A corto plazo, la principal incidencia de los grandes proyectos mineros será la generación de regalías para la región, cuya inversión debe planificarse. Los efectos del gas natural como combustible barato ya se están haciendo sentir en la región, por ejemplo, pero debe medirse cuidadosamente su implicación para las posibilidades de desarrollo petroquímico de la región. Un efecto adicional de los grandes proyectos mineros es la creación de una infraestructura vial y portuaria que facilitará el crecimiento de otros sectores de importación-exportación, y la creación de una flota naviera de carga importante, vinculada a la exportación de minerales. Dicha flota permitirá la expansión de la industria naval, cuyos talleres de mecánica han demostrado ya ser, tanto en Barranquilla como en Cartagena, el semillero para la producción de otros bienes de capital<sup>3</sup>.

### 3.4 El sector pesquero

La Costa apenas comienza a rasguñar sus riquezas pesqueras o las ventajas de su localización al lado del canal de Panamá para servir de base a las flotas pesqueras de altura. De nuevo, la falta de políticas de comercio estables ha frenado a este sector, orientado necesariamente al exterior. Su expansión tendría efectos adicionales importantes sobre la industria naval y la producción de bienes de capital a partir de ella.

---

<sup>3</sup> UNIAL en Barranquilla y CONASTIL en Cartagena son ejemplos concretos.



Con respecto a los sectores de vivienda y los servicios, puede afirmarse que su crecimiento, al no ser autónomo sino inducido por el de los sectores primario y secundario, también se ha visto limitado por la pérdida de dinamismo que ha venido sufriendo la economía de la Costa, especialmente a raíz de los efectos de una política de cambios y comercio exterior diseñada para las necesidades del interior del país.

La política industrial que ha estado vinculada a la cambiaria y de comercio exterior tampoco ha favorecido a la Costa, no tanto en lo referente a los bienes de consumo como en los de capital esenciales para su desarrollo: equipos de transporte, por ejemplo, ensamblados a un alto costo en el interior del país<sup>4</sup>.

En conclusión, en este capítulo hemos tratado de mostrar que las causas finales del lento desempeño económico de la Costa en la segunda mitad del siglo deben referirse a la supeditación de su crecimiento a las necesidades de la industria y la economía en general del interior del país, y que ha sido solamente cuando ellas han coincidido con los intereses de la Costa que se han generado etapas de rápida expansión de la producción en ésta. Si se quiere, para utilizar términos Cepalinos, puede afirmarse que la Costa ha tenido un desarrollo dependiente, no siempre para su bien. Como consecuencia del irregular desempeño económico y de la pésima distribución de la riqueza y el ingreso que en la Costa, como en el resto del país, existe, el desarrollo social también ha sido lento, como se documentó en el capítulo segundo.

La respuesta de la Costa hasta ahora ha sido fundamentalmente de tipo político. Se ha aprovechado su rápida urbanización para organizar el voto costeño, creándose un fuerte bloque parlamentario regional capaz de obtener participaciones crecientes en el presupuesto nacional<sup>5</sup>. Ello se ha traducido, no hay duda, en una notable mejoría de la infraestructura social de las ciudades, como ya vimos, y de la infraestructura física regional en aspectos tan críticos como energía eléctrica y carreteras, sin los cuales es imposible avanzar económicamente y en los que el tradicional atraso de la Costa ha sido corregido de manera dramática gracias a ese brillante esfuerzo de “desarrollo político”, en el cual el papel jugado por Corelca ha sido definitivo, y señala un ejemplo para la coordinación de las políticas de inversión inter-regionales.

Creemos, sin embargo, que el momentum generado por el gasto público nacional no podrá ser mantenido. Contra ello conspira que ya la Costa ha obtenido una participación de los gastos regionalizables similar a la de su po-

<sup>4</sup> El incremento de los tractores y combinadas vía el ensamble sería otro grave golpe para la agricultura costeña.

<sup>5</sup> También ha sido política la respuesta a la falta de una agroindustria regional. La “presión” al Ministerio de Agricultura ha tenido por objeto garantizar precios internos adecuados al algodón, y controles a las importaciones de aceites y proteínas.



blación en el total nacional. (Ver cuadro No. 14). Las reformas fiscales de los últimos años, al trasladar buena parte del IVA a los municipios, lo mismo que la crisis de la deuda externa, vienen limitando severamente la capacidad de inversión de la Nación, que por otra parte tendrá que dedicarse cada vez en mayor proporción a la creación de infraestructura en los territorios nacionales y en zonas de rehabilitación como las del atrasado y conflictivo sur de la Costa.

El panorama futuro es uno en el cual la Costa tendrá que depender más y más de sus propios recursos, ya que la Nación crecientemente va a orientarse hacia proyectos cofinanciados con las regiones y municipios. Ello obliga a la Costa a hacer un alto en sus peticiones, y a meditar muy cuidadosamente sobre sus opciones de desarrollo, buscando asignar sus recursos limitados de la manera más productiva. De allí la importancia de reuniones como ésta, que permitan intercambiar opiniones sobre los criterios que deben orientar a los círculos directivos de la Costa en la prospectación de su futuro, y que eventualmente, a través de mecanismos como el CONPES, se traduzcan en programas básicos de desarrollo.

#### **4. La movilización del potencial de la Costa: algunas recomendaciones finales**

Al examinar las listas de proyectos de inversión que sucesivas reuniones de líderes de la Costa han preparado para su presentación al gobierno nacional (el modelo de desarrollo político), no deja de impresionarnos la persistencia de una visión de la Costa que podríamos denominar la del “ganadero extensivo”. Parecería ser que si muchos miles más de hectáreas con ricas capas vegetales fuesen protegidas de inundaciones y dotadas de sistemas de riego, se resolverían automáticamente los problemas del sector agrario costeño, y se aplacarían sus conflictos sociales. De igual manera, se piensa con los criterios tradicionales del industrial del interior para buscar alguna línea de sustitución de importaciones en el mercado nacional, con base en una protección total. El desarrollo turístico se hace depender de más y más grandes hoteles, el energético, de enormes represas que simultáneamente aumenten la disponibilidad de tierras agrícolas; el vial, de la canalización del río Magdalena, como en los comienzos del siglo; el de las exportaciones, se vislumbra íntimamente conectado a un régimen privilegiado para las zonas francas.

El mensaje principal que aspiramos a transmitir con esta ponencia, y que hemos recogido de nuestra lectura de los trabajos de eminentes figuras regionales, es que la Costa tiene que aprender a pensar diferente. En materia agraria, en materia industrial, en materia de infraestructura física, en materia de educación<sup>6</sup>, la Costa tiene que pensar distinto.

---

<sup>6</sup> El énfasis en la educación superior, en desmedro de la media, no es más que el reflejo de un modelo político de desarrollo que “coloca” profesionales de baja calificación masivamente.



El futuro de la región debe programarse a partir de una concepción que tome en cuenta su carácter de zona de libre comercio para muchos efectos prácticos; su localización geográfica, su dotación de recursos a la luz de las nuevas tecnologías disponibles, etc. A mero título de ejemplo, y sin pretender profundizar en temas en los cuales la Costa dispone hoy de técnicos y empresarios propiciando avances espectaculares cuyas implicaciones todavía no han aflorado completamente, vamos a mencionar algunos cambios concretos que deben hacerse en la manera de visualizar el futuro de la región.

En el sector agrícola, hay que comprender que las más valiosas y promisorias tierras no son aquellas con mucha capa vegetal y abundancia de aguas superficiales, sino aquellas donde el control del medio ambiente (clima, luminosidad, humedad, plagas, etc.) sea más fácil y barato. Por tanto, las tierras altas y secas del norte, son potencialmente más importantes para los futuros cultivos de exportación de la Costa que las ricas zonas aluviales del sur, cuya economía seguirá dominada por un tiempo por esas dos grandes innovaciones de su época, el parí en el siglo pasado y el ganado cebú en el actual<sup>7</sup>. El riego por goteo permitirá utilizar aguas salobres, y los avances de los israelíes en el uso del agua del mar para regar frutas y hortalizas pueden convertir a la Guajira en el huerto exportador de Colombia.

Por tanto, hay que meditar cuidadosamente sobre la necesidad de grandes inversiones en distritos de riegos, basados en la vieja mentalidad y tecnología. Igualmente, debe buscarse una mayor autonomía de la agricultura costeña a través de la creación de agroindustrias que procesen, tanto para el mercado interno como para el de exportación, sus productos. Ya hay esfuerzos importantes en esta dirección, en campos como las grasas y aceites, las carnes y la leche, por ejemplo<sup>8</sup>.

La ventaja natural de la Costa para producir materias primas de origen mineral es ya evidente. Pero exige de energía barata y de transportes masivos y eficientes hacia los mercados del interior. La Costa tiene que seguir buscando una mayor disponibilidad, a menores costos, de energía a través de la interconexión con el resto del país. Y si el costo incremental de Urrá es mucho mayor que el de otras alternativas en el interior, hay que diferir el proyecto, ya que no es esencial para el desarrollo de la moderna agricultura costeña, como vimos. El sueño de la canalización del Magdalena también hay que archivarlo por algún tiempo. Los corredores de transporte intermodal para productos masivos, como el carbón del altiplano que se exportará cada vez más vía los puertos de la Costa, y como las materias primas que se transformarán en

---

<sup>7</sup> Lo que significa que el aplacamiento de las tensiones sociales en el sur de la Costa va a requerir de una reforma agraria en áreas de ganadería extensiva, acompañada de vías, cooperativas, etc.

<sup>8</sup> Sin que ello implique eliminar las presiones políticas y gremiales sobre el gobierno para garantizar precios, créditos y protección.



esos mismos sitios para abastecer el país, giran hoy alrededor de la sincronización de barcos y ferrocarriles para los trayectos de largo recorrido. Por tanto, para Barranquilla y Cartagena sería más importante la modernización de los ferrocarriles nacionales y su extensión a ellas, que los esfuerzos para devolver al río Magdalena su antiguo rol.

Por encima de todo, la Costa tiene que tomar muy clara conciencia de su enorme vulnerabilidad a los efectos de la política cambiaria y de comercio internacional. Su futuro está íntimamente vinculado a los mercados externos en todos los campos: su agricultura, su ganadería, su minería, su industria, su pesca, su turismo. La capacidad comprobada de la clase política costeña para presionar al gobierno nacional debe también ponerse al servicio de exigirle una tasa de cambio adecuada y estable, lo mismo que unas reglas claras y apropiadas en materia de comercio. Si el marco institucional y macroeconómico es fijado y mantenido correctamente por el gobierno nacional, lo demás lo harán los costeños. Para bien de toda Colombia.



## COMENTARIOS

*Antonio Hernández Gamarra\**

Tengo por Antonio Urdinola, motivos de agradecimiento que se remontan a mis épocas de estudiante de la Universidad Nacional, donde fue mi profesor, y luego en el Departamento Nacional de Planeación donde tuvo la osadía de llevarme en un tiempo en el cual yo no era, ciertamente, muy bien visto dentro de mi condición de dirigente estudiantil. Aprecio la inteligencia de Antonio Urdinola, su dialéctica y su inmensa capacidad para provocar controversias, de tal manera que me va a tocar controvertirlo al comentar su interesante ponencia.

Leí en un artículo de Isaac Asimov en *El Tiempo*, lo que dura la desintegración de los neutrones. Antes se decía que eran doce y medio minutos, ahora se dice que son diez punto un minuto. En términos porcentuales eso es el 190%, pero parece que eso podría explicar el origen del universo. Yo estoy tres cuartas partes de acuerdo con Antonio, y sin embargo, el 25% en el cual no estoy de acuerdo, hace que nuestra visión del futuro de la Costa sea absolutamente distinta.

En primer término, hemos llegado a unos extremos tan malos, que el problema de la corrupción es un problema relativo. Démosle gracias a Dios de que aquí haya unos políticos que sean menos malos que los otros. A mí me parece que eso institucionalmente no es bueno.

Parte de nuestra desgracia como costeños, dice un viejo amigo que hay allá en Sincé, Sucre, de donde soy yo, es que tenemos una clase política, que con muy honrosas excepciones, en vez de triple "A", es triple "I": incompetente,

---

\* Gerente del INCORA.



ineficaz e indolente. Así que si fuese cierto que el gasto per cápita público hubiese aumentado en la Costa, yo diría que fue sin culpa de la clase política.

Pero creo que además hay un problema de concepción sobre el gasto público. El gasto público, como la inversión en general, se ha hecho en la Costa para conservar, para reproducir la economía existente. De la misma manera que lo he dicho tantas veces, el crédito en el sector agropecuario lo que hace es repetir semestre tras semestre las condiciones de producción del agro, sin tratar de transformarlo; lo mismo sucede con el gasto público que se ha hecho en la Costa.

Olvidémosnos del proyecto de El Cerrejón y señalen un solo proyecto en los últimos veinte años que haya transformado la economía regional costeña, que la haya transformado en el sentido de ampliar el mercado, de ampliarlo de tal manera que los consumidores tengan una mayor capacidad de compra y por lo tanto puedan demandar y remover el aparato económico.

Claro, estoy perfectamente de acuerdo con Antonio Urdinola, en que la tasa de cambio es una variable clave, fundamental para el desarrollo de la Costa. Lo importante es saber cuál es el tamaño que le queremos dar a la economía de la Costa. Es que 400.000 hectáreas pueden ser mucho, si uno está pensando en la exportación de cien, ciento cincuenta o doscientos millones de dólares, pero si uno estuviera pensando en la exportación de cinco mil o de ocho mil millones de dólares, entonces cuatrocientas mil hectáreas de pronto no es mucho. Pero claro, supone una concepción distinta del papel, de la magnitud y del tamaño de la Costa como economía.

Qué es lo que en el fondo nos dice Antonio, textualmente en su ponencia: mire, es que no pidan más porque no hay, no pidan más inversiones porque ya se alcanzó el nivel de la inversión per cápita, y de aquí en adelante va a ser muy difícil para ustedes. Aún poniéndolo en esos términos yo le diría: ¿y no nos deben todos aquellos años en los que la inversión per cápita fue demasiado baja con respecto al resto del país? Pero supongamos que no lo apuntemos, supongamos que decidamos borrar esto. La pregunta es si el modelo de desarrollo que creemos es un modelo únicamente basado en una sola variable, la tasa de cambio, o por el contrario queremos hacer una transformación importante en materia de desarrollo y fundamentalmente de desarrollo agropecuario.

Hojeando la ponencia del doctor Carlos Rodado que no había tenido la oportunidad de leer, encuentro que hay un punto que a mí me parece que es fundamental. Ciertamente que hay problemas de propiedad y que, desde el punto de vista económico, la redistribución de la tierra en algunas regiones de la Costa es una variable fundamental. Pero el problema del uso de la tierra es un problema fundamental.



Mientras nosotros tengamos una tierra absolutamente abundante para la ganadería extensiva y una mano de obra abundante el modelo de la ganadería trashumante de las sabanas de Bolívar, de las antiguas sabanas de Bolívar, se perpetuará en el tiempo y nuestros problemas de desempleo seguirán siendo monumentales. Si nosotros pudiéramos hacer la tierra escasa para la ganadería, la innovación tecnológica provocaría un modelo de desarrollo totalmente distinto y el riesgo a nivel de predio sería muy buen negocio. Pero claro, para eso necesitamos pensar en una gran capacidad de exportación de carne y un mercado estable, y en una política cambiaria estable.

A mí me aterra el problema del sesgo de la política del gasto público para con la Costa, estamos al borde de una crisis cambiaria, tenemos que hacer un gran esfuerzo para pagar la deuda externa y entonces tenemos que recortar la inversión en la Costa. Suben los precios del café y entonces tenemos una abundante bonanza cambiaria, hay presiones inflacionarias, hay que cortar la inversión pública en las regiones pobres. Por donde nos vaya, nos va mal.

Entonces, la concepción es mirar los proyectos en una nueva dimensión en un nuevo papel de la Costa. El problema de la represa de Urrá, es cómo nos ven nuestros vecinos de integración económica, la zona libre que compre la energía producida en el interior a costos distintos porque allá hay otros recursos. Este es un viejo chiste pero siempre lo hacíamos: por qué no ponemos un impuesto para ver el mar; sí porque es que las montañas son abundantes allá, y allá están los recursos de nuestros vecinos de integración económica. El problema de Urrá, en primer término hay que verlo como un problema absoluta y totalmente nacional, de la nación colombiana; tenemos una inversión en el sector eléctrico que vale más de diez mil millones de dólares, que está sujeta para su utilización a que Dios sea bueno con nosotros. Si no llueve en forma abundante y oportuna, el sistema eléctrico nacional está sujeto a racionamiento, y estuvimos al borde de un racionamiento mayúsculo con el verano que acaba de pasar. Entonces necesitamos un embalse de uso multianual y ahí está la potencialidad de ese desarrollo.

Es por eso que Urrá es importante, pero entonces se nos previene, ojo que de pronto hay unos proyectos más baratos, ojo que de pronto el ferrocarril es más eficiente que el uso del río. Yo, sinceramente, considero que dentro de esa visión, nosotros seguimos siendo únicamente la zona de contención, de paso de los productos del desarrollo industrial del país.

Tengo la firme convicción, de que hay que luchar por hacer una inversión, no me refiero a que si los proyectos son específicamente éstos que están allí o no, pero lo que sí tenemos que luchar es por una inversión, y una inversión, tanto del sector público como privado, que cambie el modo y la forma de la producción en la Costa Atlántica. Fundamentalmente que amplíe el mercado, pero que amplíe el mercado de una manera vigorosa, de una manera per-



manente y constante, y no que éste se vea afectado cada vez que haya una huelga en Suráfrica; porque ahora, de pronto, en Australia los precios del carbón, y espero que así sea, nos van a ayudar en nuestros problemas cambiarios, y entonces determina esa huelga, o determina esa pequeña circunstancia la suerte de la gente de la Costa Atlántica.

A mí me atenta el problema del seguro de la política del estado público para con la Costa, estamos al borde de una crisis cambiaria, tenemos que hacer un gran esfuerzo para pagar la deuda externa y entonces venimos que esencial la inversión en la Costa, sobre los precios del café y entonces tenemos una abundante bonanza cambiaria, hay provisiones suficientes para hacer una inversión pública en las regiones pobres, por donde nos vaya, nos va mal.

Entonces, la cooperación es un gran proyecto de una nueva discusión en un nuevo papel de la Costa. El problema de la región de la Costa que es la zona de nuestros vecinos de integración económica, la zona que es la zona de energía producida en el interior a través de los ríos, hay otros recursos, pero es un visto obvio para nosotros lo hacemos, por qué no podemos un esfuerzo para ver el que el poder es que las montañas son abundantes allí y allí están los ríos de nuestros vecinos de integración económica. El problema de la Costa en primer término, hay que verlo como un problema absoluto y totalmente nacional, de la nación colombiana, tenemos que inversión en el sector eléctrico que vale más de diez millones de dólares, que está sujeto para su utilización a que Dios sea bueno con nosotros si no tiene en forma abundante y oportuna el sistema eléctrico nacional está sujeto a mejoramiento y entonces al borde de un mejoramiento masivo con el sistema que es de gas, entonces necesitamos un capital de uso energético y ahí está la potencialidad de ese desarrollo.

El por qué de la Costa es importante, pero entonces se nos previene, lo que de pronto hay unos proyectos más baratos, lo que de pronto el ferrocarril es más eficiente que el uso del río. Yo, sinceramente, considero que dentro de esa visión, nosotros seguimos siendo fuertemente la zona de contención de paso de los productos del desarrollo industrial del país.

Al tener la línea construida, de ahí hay que hacer por hacer una inversión, no me refiero a que si los proyectos son específicamente estos que están allí, sino que se le da un tratamiento que incluye por una inversión y una inversión tanto del sector público como privado, que cambie el modo y la forma de la producción en la Costa Atlántica. Fundamentalmente por el hecho de que, pero que amplíe el mercado de una manera vigorosa de una manera por



## COMENTARIOS

*Amílkar Acosta\**

A partir de la ponencia interesante del doctor Urdinola, haré algunas puntualizaciones en relación con el modelo de desarrollo del país. Debemos remitirnos a ello fundamentalmente porque es el modelo el que fija los parámetros del crecimiento y del desarrollo del país, es lo que viene a darle forma y lo que modela el desarrollo.

En Colombia el desarrollo económico no ha respondido ciertamente a la vocación, a las ventajas comparativas, a lo que Ricardo llamaba la dotación de los factores productivos de un país; ni ha respondido, muchas veces, al propio potencial económico de las regiones. Esto ha favorecido un proceso de desarrollo de forma, distorsionado, en el que el desarrollo del país se ha concentrado o localizado en beneficio de unas regiones y en detrimento de otras, que han terminado convirtiéndose en economías tributarias de las primeras. De este modo el crecimiento y el desarrollo económico y sus beneficios no se han irrigado homogéneamente en el país.

Aquí cabe hacer una observación, y es que, el creciente protagonista estatal y el dirigismo que han caracterizado nuestra economía nacional a través de un Estado más intervencionista, contrasta con el modo espontáneo en que se ha dado el crecimiento y el desarrollo del país cuando de las regiones se trata. No ha habido un crecimiento y un desarrollo regional inducido; cuando se ha dado algún crecimiento o desarrollo regional, éste ha sido espontáneo, respondiendo a externalidades de desarrollos de ciertos recursos coyunturalmente.

---

\* Director del Corpes de la Costa Atlántica.



En cierto modo el desarrollo regional en el país, ha seguido un esquema de bonanzas, que yo he llamado bonanzas fugitivas porque no se han anclado, no han posibilitado un desarrollo autosostenido en las regiones a partir del desarrollo de esos factores favorables. Sólo aquellas regiones y áreas de influencia, en donde se desarrollan ciertos recursos, alcanzan a beneficiarse directamente de ese desarrollo. Cuando es el café, se desarrolla la zona cafetera, cuando es el “boom” de la minería, se desarrolla el contorno de esa región.

No ha habido un crecimiento y un desarrollo que respondan a un modelo deliberado de fortalecimiento de las regiones del país. Es así como surgió y se ha afianzado en el país el famoso triángulo de oro. Los desarrollos que se han dado particularmente en la región de la Costa Atlántica han respondido a esa dinámica de los ciclos expansivos y recesivos de las economías de bonanzas, la prosperidad de la época bananera, la prosperidad portuaria que vivió Barranquilla y el Atlántico, la prosperidad que vivió toda la región ribereña del río Magdalena, pero todo eso pasó, es la trashumancia del desarrollo, que se ancló en otra parte distinta a la Costa Atlántica.

En la Costa Atlántica podemos decir que por aquí pasó el desarrollo; pero la Costa se ha estancado y se ha rezagado. La explicación fundamental es que el desarrollo que se ha dado en el país ha obedecido a un modelo sectorial y no a un modelo de desarrollo regional.

Se ha ignorado en Colombia la existencia de las regiones, Colombia es un país de regiones y la más claramente identificada es la Costa Atlántica. Tenemos una identidad étnica, geopolítica, en nuestra idiosincrasia y cultura. Desafortunadamente, en el centro del país solamente nos consideran como región cuando de utilizar ese término peyorativamente se trata. Cuando un mal ministro mete las patas, es el ministro costeño, y cuando se trata de mostrar el folclorismo de algún funcionario de turno, es el funcionario costeño, solamente para esos efectos muchas veces se toma en cuenta el concepto de región.

Así hemos llegado al punto donde estamos. Hace varios años, decía la doctora Cecilia López, en el Primer Foro de la Costa Atlántica lo siguiente: “La Costa Atlántica tiene el más alto índice de analfabetismo del país, la más baja tasa de participación en el mercado de trabajo, uno de los índices más altos de mortalidad infantil, la mano de obra menos educada, y, lo que es más preocupante aún, una juventud ociosa que comparada con otras zonas del país estudia poco y trabaja menos”.

Estamos hablando de hace cuatro o cinco años, hoy de acuerdo al mapa de la pobreza elaborado por el DANE este año, los departamentos de la Costa Atlántica tienen el 27% de personas del país con necesidades básicas insatis-



fechas y el 34,74% de personas en estado de miseria, que hoy llamamos pobreza absoluta.

Creo que no hay ningún indicativo mejor para medir el grado de desarrollo de un país que el rostro humano de la pobreza. Por eso, en lugar de entrar a discutir los porcentajes y los indicativos, que en un momento determinado, como decía alguien de la estadística, son una forma científica de mentir, lo más indicativo para nosotros es ver hasta dónde la situación de la Costa en lugar de ir mejorando viene en proceso de deterioro. Es justamente esta radiografía el retrato hablado de nuestra actual realidad.

En cuanto al potencial económico que tiene la Costa en su sector agropecuario, estoy de acuerdo con el doctor Urdinola en el sentido de que hay una gran subutilización de esa cantidad de tierra apta para el cultivo en la Costa Atlántica, y en que el desarrollo y la existencia de la ganadería extensiva van en detrimento del desarrollo del potencial económico que tiene la Costa en el sector agropecuario.

A pesar de los recientes desarrollos mineros como el de Cerromatoso y El Cerrejón, y los futuros como el de La Loma y las aguas Dividí en el Cesar, la base inmovible y fundamental para el futuro del desarrollo en la Costa sigue estando en el sector agropecuario. No podemos hacernos la ilusión de que la base de nuestro desarrollo va a ser el minero-energético. Pienso más bien, que ese desarrollo minero-energético debe ponerse al servicio del desarrollo del sector agropecuario y de las posibilidades de agroindustrialización. Diseñar estrategias donde toda la actividad gira en torno a la sola explotación de los recursos naturales sin aprovechar sus eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás, sin incorporarle el máximo valor agregado posible, tendrá inevitablemente repercusiones irreversibles para el futuro desarrollo de la Costa. Ello hará que al igual que ha sucedido con el café, donde estamos pendientes de las heladas del Brasil o de la roya para ver si nos va bien o mal en el negocio, en un futuro en la Costa Atlántica tengamos que estar pendientes de las huelgas de Suráfrica o Australia para ver si nos va bien con el negocio del carbón.

Por eso hemos señalado la importancia de que esos proyectos, esos megaproyectos, se pongan al servicio del desarrollo económico regional, y se articulen a través de los eslabonamientos. Un logro muy importante, y que yo abonaría a Fedemetal en el país, es el de que ya haya empezado a hacer carrera en Colombia, dentro del desarrollo de todos estos grandes proyectos, la necesidad de que la transferencia de tecnología pueda lograrse a través, precisamente, de abandonar la práctica de concebir y ejecutar los proyectos como una especie de cajas negras, sin acceso a las posibilidades de desarrollo del país, abriendo así oportunidades para el desarrollo de las tecnologías, y de la industria nacional. Ello es un logro importante, puesto que sólo de esta



manera estos grandes proyectos pueden dinamizar la base económica regional. Si no es así, estos proyectos terminan convirtiéndose en enclaves, o, como decía alguna vez, en plataformas de lanzamiento de cohetes que solamente sirven para eso, para lanzar cohetes.

En la medida en que se da la desagregación tecnológica, y los proyectos se articulan a la economía regional y revierten a ella sus beneficios, es posible diversificar su base económica y dinamizar su desarrollo autosostenido. De allí que hayamos planteado en el pasado, y pienso que siguen siendo banderas válidas para la Costa, que se pueden desarrollar proyectos en la Costa como la planta de úrea, amoníaco y abonos nitrogenados, la planta de metanol y la planta de nitrato de amonio utilizando el gas de la Costa. Hay otros proyectos que también son viables como el montaje de una planta para producir coque a partir de mezclas de carbón de El Cerrejón con carbones del centro del país, aprovechándose lo que menciona el doctor Urdinola sobre la carga de compensación y la gasificación de los carbones. Porque si pensamos hacia el futuro como lo ha dicho el actual Presidente, el futuro en el mundo es de la Cuenca del Pacífico y hacia el futuro está previsto que se va a presentar un gran déficit de combustibles líquidos que va a brindar una gran oportunidad a futuros oferentes. Pero para ser futuros oferentes, debemos prepararnos desde ahora.

Finalmente quiero señalar que ese modelo de desarrollo sectorial, se complementa y se vigoriza con un esquema de desarrollo regional y descentralizado. La creación del Corpes costeño y de las demás regiones de planificación del país, es una respuesta positiva en esta dirección, en el sentido de que las regiones empiecen a tener una mayor presencia en la formulación y definición de políticas nacionales. Nada ganamos con tener ideas brillantes en las regiones, si éstas pueden ser frustradas por políticas que no respondan o que no las hagan viables. La política económica estatal puede decretarle la muerte prematura a un proyecto, como también puede darle nacimiento a proyectos muchas veces en forma artificial, sin que responda a ningún estudio serio, sin que resista ningún análisis serio de costo-beneficio en el país. Por eso en este país se ha distorsionado muchas veces la viabilidad de los proyectos, han respondido a simples decisiones políticas y no a análisis de costo-beneficio.

Lo que hemos adquirido con la creación de la región de planificación con el Corpes en la Costa, es poder de negociación, que la región como un todo pueda tener una capacidad de interlocución ante el gobierno central. El que hoy la región de planificación pueda empezar a tener injerencia en la formulación del Plan General de Desarrollo a través del Plan Regional de Desarrollo, con la participación de los distintos estamentos del sector público y privado de la Costa, nos va a dar una gran oportunidad, porque en Colombia estamos acostumbrados a los planes de desarrollo de probeta, que solamente



se han constituido en cumplidos para acceder a los recursos de crédito de las entidades internacionales multilaterales. Hoy pretendemos a partir de los planes regionales de desarrollo, y en los próximos meses vamos a empezar a trabajar sobre la reformulación del plan de desarrollo de la Costa, un viaje hacia el futuro que nos va a dar oportunidad de que el próximo Plan de Desarrollo responda realmente a las condiciones concretas de las distintas regiones, al ingrediente regional que ha sido hasta ahora ignorado.

Otro aspecto importante también, es la injerencia que hemos empezado a tener en la programación de la inversión pública que se había constituido en una caja secreta a la cual tampoco podían asomarse las regiones. Hoy la región ha empezado a tener injerencia en la programación de la inversión pública. No creo tanto en la virtuosidad de nuestra clase política para lograr, lo que yo diría es un espejismo, una mayor participación porcentual en el presupuesto nacional, pues los proyectos y programas que nosotros podamos presentar son más importantes que nuestra participación en el presupuesto nacional.

Si de algo ha adolecido la Costa Atlántica, es de proyectos. Muchas veces nos hemos conformado con manosear ideas que han terminado convirtiéndose en entelequias sin ningún realismo. Quiero destacar cómo en las oportunidades que se ha presentado la famosa rebelión parlamentaria costeña en razón del mal tratamiento presupuestal de la Costa, los señores parlamentarios de la Costa han ido con las manos vacías sin presentar proyectos concretos que realmente contribuyan a que la Costa gane participación en el presupuesto nacional, a que recobre su dinámica económica. Han sido Planeación Nacional y el Gobierno los que en últimas le han presentado a los parlamentarios costeños los proyectos y las inversiones que se tienen para la Costa. Esto han pretendido presentarlo ante la opinión pública como un logro de la clase dirigente política de la Costa.

Yo comparto el planteamiento hecho con sobradas razones de conocimiento, de que para conocer los cachorros del león hay que meterse en su propia cueva. Una persona autorizada como el doctor Rodado Noriega lo ha dicho con autoridad, al calificar o mejor al descalificar a esa clase política nuestra, que realmente es uno de los factores y, no insignificante, sino, muy importante que ha contribuido al estado de postración en que está la Costa Atlántica. No podemos ignorar que mientras no tengamos una clase política idónea, capaz, informada y no los clientelistas que conocemos, mientras no recobremos una clase política que realmente ejerza un liderazgo regional, es muy difícil, por más gremios económicos que tengamos, que la Costa pueda ganar un puesto, un mejor lugar en el contexto nacional. Porque en últimas, por muy buenas ideas que salgan de estos congresos gremiales, las decisiones que se toman para hacerlas viables, son decisiones políticas.



Finalmente, mientras la Costa no resuelva ese cuello de botella de su desarrollo, que son los servicios públicos básicos, ni el problema de su infraestructura y equipamiento, no podemos decir que la Costa está lista para su despegue económico. Para alistarnos para ese despegue económico, primero que todo tenemos que resolver ese aspecto fundamental porque es bien sabido que la cobertura y la calidad de los servicios básicos de acueducto y alcantarillado de la Costa Atlántica, están muy por debajo del promedio nacional, que tampoco es óptimo. Por ello el Corpes se ha empeñado en este momento, como una de sus tareas fundamentales, en sacar adelante unas acciones que ya hemos definido y sobre las cuales estamos trabajando, tendientes a recuperar el sector de acueductos y alcantarillados y trabajar dentro del nuevo esquema que apunta hacia la municipalización de la prestación de estos servicios. Pero queremos preparar primero a los municipios para que realmente se gane en eficiencia y se gane en calidad de la prestación de ellos, porque si no, una vez más, nos va a pasar el cuarto de hora, no vamos a aprovechar esta nueva bonanza que se está empezando a vivir, la bonanza minero-energética y vamos una vez más, dentro de diez o doce años, a mirar hacia atrás, como hoy miramos hacia el tiempo de los bogas en el Magdalena. Nos vamos a acordar de la oportunidad que nos está brindando hoy el que estos megaproyectos ejerzan unas economías externas, un efecto de economías de arrastre y que podamos sembrar esa bonanza para que obtengamos un crecimiento auto-sostenido. Porque bien lo ha dicho la sabiduría popular, que quien al tiempo de ganar no supo el modo, al tiempo de perder lo pierde todo.



## COMENTARIOS

*Arturo Sarabia Better\**

Desde el Primer Foro de la Costa celebrado en la ciudad de Santa Marta hace varios años, no recuerdo un evento en que se hubiera reflexionado tan seriamente sobre las perspectivas de la región como el Congreso de Fedemetal que se lleva a cabo en Barranquilla.

Al referirme al excelente documento de Antonio Urdinola, preparado con el propósito provocador de suscitar debate, y a fe que lo ha logrado, mencionaré primero aquellos aspectos en los cuales coincidimos.

Antes quisiera hacer una acotación y decirle al doctor Urdinola que quizás si hubiéramos leído su ponencia y especialmente aquellos apartes que hablan de la brillante, de la existosa capacidad de nuestros dirigentes políticos, no nos hubiéramos metido algunos de nosotros en este embrollo y estaríamos dedicados a menesteres menos azarosos que la política económica en la Costa. Sin embargo estamos aquí precisamente porque creemos que la situación es distinta, y que en ese terreno hay que adelantar una profunda renovación que le permita a la Costa impulsar y aprovechar su potencial o, utilizando el nombre de este Foro, movilizar el potencial económico de la región.

Lo primero que podemos decantar de este Foro, es que existe un consenso alrededor del impacto de la política cambiaria históricamente en el desarrollo económico regional.

La tesis, por primera vez expuesta en el Foro de la Costa por Jorge García, sobre las transferencias del sector agropecuario al sector industrial mediante

---

\* Director Ejecutivo  
Cámara de Comercio de Barranquilla



una política de sobrevaluación del peso, tiene una real incidencia en el estancamiento y en el rezago de la economía regional. Todos sabemos que un peso sobrevaluado no solamente dificulta las exportaciones de la región, sino que estimula el contrabando y hace que mediante la política restrictiva y el manejo de las licencias se otorgue en cada una de ellas un estímulo, un subsidio al sector industrial en este aspecto.

El otro aspecto, en el cual es fácilmente identificable un consenso, es la demostración contundente de que la Costa está rezagada en relación al conjunto de la Nación. Las cifras, cada vez más detalladas, confirman que estamos atrasados especialmente en lo que se denomina los indicadores sociales. Creo también que es posible hallar el consenso alrededor de las causas de ese rezago, son ellas: la estrechez del mercado regional, las políticas macroeconómicas y su incidencia en los desarrollos económicos regionales, la ausencia de claras políticas de estímulo a la exportación, a pesar de los esfuerzos realizados a partir de 1967 y que menciona Edgar Gutiérrez, estos no han permitido establecer una clara definición y una política en ese sentido.

En esos dos puntos hay un esfuerzo de síntesis que recoge lo que se ha dicho y que nos identifica a muchos en cuanto a los elementos fundamentales que explican la situación actual de la región. Pero hay discrepancias de fondo. Y no soy economista, pero con los dirigentes de la región cada vez que planteamos lo que se llama el recetario regional de aspiraciones, algunos lo dicen con cierto ánimo un poco peyorativo, siempre nos hemos encontrado que frente a esas peticiones, las respuestas tienen que ver con la racionalidad económica: en este momento hay otros proyectos más económicos; no hay que desarrollar el proyecto Urrá; no hay que desarrollar el programa de recuperación del río; no hay que impulsar ese tipo de iniciativas en obras de riego o control de aguas. Porque la racionalidad económica inmediata indica que otras son las opciones generales situadas en otras partes del país.

Cuando a uno le hablan de las ventajas comparativas en un país de regiones, uno tiende en primera instancia a aceptar que es así, que ciertamente hay que pensar con un criterio patriótico, que hay que aprovechar los recursos que tenemos para que el país pueda desarrollarse de la manera más eficiente. Pero resulta que en este país, no solamente hay ventajas comparativas naturales, sino que hay lo que hemos denominado en otros foros ventajas comparativas artificiales: ventajas comparativas que no las tienen las regiones, sino que son creadas por decisiones de política, fruto de las presiones regionales que son mucho más fuertes, que son mucho más efectivas por parte de otras regiones del país, que lo que pueden ser las de la dirigencia costeña.

Eso se explica en función también del poder económico, porque no hay que ir muy lejos para darse cuenta de que quienes más poder económico tienen, tienen mayor capacidad de influir sobre los centros de decisión. Eso



puede demostrarse, inclusive históricamente, sobre cómo la Presidencia de la República ha estado en manos de aquellas regiones que históricamente han tenido mayor poder. La tuvo Santander en el auge de la política de la economía tabacalera, la tuvo Antioquia, y la han tenido otras regiones del país con gran capacidad de acceso al poder central. Resulta entonces que, hay ventajas comparativas artificiales y pongo por ejemplo una, la política automotriz, que fue determinada, en su momento, por decisiones de política, no tanto de racionalidad económica, independientemente de entrar al debate sobre si el país debe o no impulsar una política automotriz tal como ha sido concebida.

Si uno plantea la necesidad de desarrollar una política automotriz en las costas es para contemplar la posibilidad de que en alguna circunstancia pueda haber exportación o una distribución del mercado mundial como hacen algunas multinacionales con la producción de vehículos en el Brasil. Nosotros planteamos la necesidad, no porque estemos convencidos de que este país requiere otra planta ensambladora, ni porque creamos que esta es una política adecuada sino porque creemos que, si vamos a continuar con una política en el campo automotor, hay que romper la tendencia creciente que crea por decisiones políticas esa ventaja comparativa, y hoy hace que, ciertamente, sea mucho más racional ubicar la industria de autopartes al lado de la industria automotriz, ya que la experiencia de plantas de autopartes en regiones distintas así lo demuestra.

Lo que quiero señalar con esto es que cuando un país está desequilibrado, cuando hay regiones que están rezagadas, para romper esa brecha, hay que tomar ciertas decisiones que de pronto no se ajustan a una racionalidad económica convencional, sino que tienen que ver con decisiones de política que buscan un desarrollo más integrado de la Nación; así parezcan decisiones que, vistas desde el corto plazo, no corresponden a la más clara y lógica de las racionalidades económicas.

Podríamos citar varios ejemplos de cómo se toman ese tipo de decisiones en materia de estímulos, de cómo en este país es legítima esa presión para buscar beneficios y de cómo por ejemplo, examinando la correspondencia de un gobernante, de un ministro, uno encuentra decisiones que alteraron las ventajas comparativas naturales para crear unas condiciones y que luego se vuelven ellas mismas, se retroalimentan e impiden la toma de decisiones o desfavorecen unas determinadas regiones.

Quiero mencionar lo que señala Amílkar Acosta; en esta materia a la Costa le ha faltado capacidad de gestión, realmente en este país la brecha entre las regiones más desarrolladas y las regiones menos desarrolladas se va ensanchando en la medida en que el mayor desarrollo, la modernización, crea las estructuras para poder preparar bien los proyectos que a su vez copan y captan el recurso vía presupuesto o el recurso vía avales de la Nación para proyectos específicos de desarrollo y de impacto regional.



La función mediatizadora que deberían cumplir órganos como Planeación Nacional no se ha dado. El crédito y en fin muchas fuentes de recurso y apoyo, siempre termina canalizándose hacia ahí donde ya están los gestores de nuevos proyectos. Por eso hay que celebrar la creación del Corpes esbozado en el Primer Foro de la Costa y luego su desarrollo, hasta lograr disponer hoy no solamente del Corpes sino del Fondo Regional de Inversiones, una figura que busca, como señala Antonio Urdinola, sembrar el desarrollo, la bonanza minera, mediante inversiones puntuales o inversiones de impacto regional por la vía de obtener parte de los recursos nacionales del carbón, de la misma manera en que las zonas cafeteras han podido aprovechar su desarrollo, por lo que han hecho los Comités Cafeteros y lo que se ha hecho con fondos provenientes de esa actividad.

El Corpes es en consecuencia, un avance que debemos festejar y mantener, ojalá al margen de toda influencia clientelista porque allí sí que se daría al traste con el empeño de toda una nueva generación de dirigentes de la Costa que buscan la forma de mejorar nuestra capacidad de gestión y por ende nuestra capacidad de defensa al desarrollo regional.

En cuanto al punto que mencionaba en la introducción, yo realmente creo que no hay una dirigencia política que corresponda a las expectativas de la región, y que allí hay que señalar responsabilidades muy claras.

No se trata de caer tampoco en posiciones maniqueístas de adjudicarle todo el peso de la responsabilidad de lo que nos ha sucedido, porque ni siquiera como región hemos sabido aprovechar el tener acceso directo a ciertas dependencias públicas, como le sucedió al Valle con el manejo muchos años de Telecom que le permitió hasta el último villorrio del Valle tener hoy una excelente red de comunicación telefónica. Caso contrario al que sucedió con el manejo de Insfopal, que tuvieron durante muchos años coterráneos nuestros, y que hoy puede mostrar como un balance dramático, las cifras que señaló Carlos Rodado en su informe, de cómo en Sucre y Córdoba tenemos los más bajos índices o las coberturas más bajas de acueducto y alcantarillado.

Si leemos con detenimiento el documento de Antonio Urdinola, encontramos que las apropiaciones presupuestales en relación con los porcentajes que deberíamos tener en función de nuestra población, no representan un avance por encima de los promedios sino que apenas han cumplido la función de nivelar ese manejo del gasto de la inversión pública.

Otro aspecto en el que tenemos serias dudas es la metodología para determinar la regionalización de la inversión, por varias razones: primero, porque respecto al presupuesto nacional, todos sabemos que una cosa es lo que se aprueba en la ley de presupuesto y otra cosa finalmente es lo que se ejecuta, por la vía de los traslados. O sea que como las cifras se refieren a apropiacio-



nes y no a ejecuciones, habría que examinarlas en detalle para ver hasta dónde por la vía de los traslados no se distorsionaron esos porcentajes.

Yo recuerdo cuando vivía en Medellín, cuando se iniciaba el gobierno de Belisario, el legítimo interés de la dirigencia antioqueña por ubicar al Jefe del Presupuesto; esa era una posición mucho más apetecida desde el punto de vista del "lobby" regional que cualquier otro cargo, incluso ministerial. Examinando luego en detalle, encuentra uno que allí se mueven con mucho efecto todos los traslados, y es allí donde pueden variarse sustancialmente cifras.

Si pensamos que, como lo señalaban algunos comentaristas y hay un estudio sobre eso, el 60% de lo que finalmente se invierte por la vía de presupuestos, se hace por la vía de los traslados, encontramos que esto le da al presupuesto nacional el carácter de ser un presupuesto que no cumple sus funciones y por eso precisamente está en curso o hay un debate alrededor de la necesidad de reglamentar la Ley de Presupuesto o de modificarla.

Por otro lado, mirando las observaciones sobre la metodología, encontramos en el informe financiero de la Contraloría de marzo de 1986, que sólo el 20% de las inversiones o de las apropiaciones por ministerio y por instituto, es identificable; la otra pertenece a un rubro etéreo. Se puede hacer el ejercicio de tratar de llegar al detalle de asignarle a eso un efecto o un impacto estrictamente departamental pero en general corresponden a inversiones de más amplio espectro que no sería fácil situar o asignar a un departamento.

Si esto es así, valdría la pena que el doctor Urdinola nos precisara la metodología utilizada para la determinación de esas asignaciones, si esto se refiere solamente al 20% del total de las inversiones que aparecen por ministerios y por institutos en el presupuesto, ya que estaríamos hablando de unas cifras mucho menos confiables en un sentido u otro, reconociendo que podrían ser mayores, pero yo creo que del análisis de lo que uno ve en la región, permitiría pensar que lo más seguro es que sean inferiores a las que allí se señalan.

Para limitarme a mi función de comentarista del documento, quiero dejar aquí las observaciones fundamentales. Habría que ampliar dos o tres puntos. Uno relacionado con la recuperación del río Magdalena. No se trata, ni mucho menos, de pensar en un plan como la recuperación del Ródano que tomó cincuenta años e inversiones cuantiosas en sucesivos gobiernos, ni se trata de enrocar el Magdalena como existe hoy en el Mississippi un buen tramo. Pero sí se trata de buscar algunas acciones que aseguren la navegabilidad del río y permitan que por ahí se movilice carga dentro de esquemas de transporte multimodal con inversiones no tan cuantiosas como las que podrían suponerse. Hay que seguir defendiendo esa opción porque en la medida en que también se habiliten zonas para producción agropecuaria se crea la carga y allí la relación costo-beneficio se puede dar más fácilmente para garantizar y asegurar esas inversiones.



El otro aspecto que se tocó y que es importante destacar es el efecto que tiene la ausencia de una política deliberada de promoción de exportaciones, porque una cosa son las normas y otra cosa es la realidad, los hechos concretos que desestimulan la exportación. El manejo de Colpuertos por ejemplo, sobre el cual no ha habido decisión política para lograr mejoras sustanciales, y el manejo de la política de fletes con políticas de la Flota Mercante, que cumple una función muy importante para asegurar el transporte del café, para evitar contingencias que frenen la exportación del principal producto, que asegura una balanza cambiaria estable, son demasiado paquidérmicos para moverse en el mercado de otro tipo de exportaciones en el área del Caribe, sin que se hayan adoptado medidas de fondo para solucionar ese escollo a las exportaciones desde la Costa y en general del país.

Quiero de esta manera concluir mis comentarios y felicitar a Antonio Urdinola por el esfuerzo que ha hecho de comprender mejor nuestra región y de aventurar y proponer fórmulas imaginativas sobre cómo debemos orientar nuestra gestión y nuestras aspiraciones regionales.



## COMENTARIOS

*Salomón Kalmanovitz\**

Leyendo la elaborada ponencia de los doctores Urdinola y Aghon, siempre cuidándose de diferenciar los impactos del centralismo sobre el desarrollo regional, quiero detenerme un tanto en las determinaciones políticas que surgen de la misma región, y que determinan un pésimo nivel de servicios públicos y sociales en cobertura, calidad y además, con los costos más elevados del país. Todo esto a su vez contribuye a aumentar las desventajas regionales en la orientación del país hacia el Pacífico o la concentración de los grandes mercados en el interior del país, y este proceso de liberación comercial y sobrevaluación del peso que contribuyó tanto a deteriorar todas las regiones industriales del país.

La Costa Atlántica tiene una conformación política que comparte con la estructura nacional, y por eso se ha hablado en este foro de que no es tan diferente la politiquería en la Costa de la del resto del país. Pero creo que se puede precisar en qué se diferencian. La estructura política se basa básicamente en tres elementos y un cuarto que lo voy a enunciar, que es cómo se toman las decisiones importantes.

A nivel político hay una base que es el patrimonialismo, lo llamaría una herencia de la república oligárquica, familias viejas, propietarias de tierras y arrendatarios y que se ha debilitado cada vez más con el desarrollo económico del país. En la Costa existieron haciendas más primarias, generaron menos excedentes de manera que no alcanzó a metropolitanizarse como la oligarquía cafetera o la de la Sabana de Bogotá.

---

\* Profesor Titular Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional



El segundo elemento que conforma la estructura política nacional es el clientelismo, surge de la revolución en marcha con la intervención estatal, y es una forma en que el sistema político consigue bases sociales sin tener que transformarse para enfrentar la modernización de la sociedad, o sea sin reforma agraria ni concesión de ciudadanía a buena parte de la sociedad. Este tipo de transición política es típica de Italia y Alemania, y la inestabilidad de la República de Weimar o el resurgimiento italiano tienen que ver con que no hubo revoluciones campesinas y reformas agrarias que integraran nacionalmente a esos países. Entonces son alianzas tácitas entre la aristocracia feudal y la emergente burguesía y con sistemas políticos que contaban los dirigentes populares y partes importantes de la población por medio del gasto público.

El tercer elemento que ha surgido paralelo, combinado con los demás, son los partidos o los políticos que se apoyan en intereses de amplias capas sociales, que pueden ser clases medias o trabajadores informales, y a los que representan efectivamente en las instancias públicas. Como ejemplo de movimientos de este tipo tuvimos al MRL, la Anapo, el mismo senador Galán hasta hace poco y el senador Samper, que tienen en común, y en eso se basaba la alianza, que interpretan segmentos amplios de opinión y eso implica una dinámica de funcionamiento del Estado muy distinta y con mucha autonomía frente a los intereses cortoplacistas.

En Colombia tenemos un sistema que ha logrado absorber aunque no del todo a los movimientos basados en la opinión y digo no del todo porque al desintegrarse el MRL salió el ELN, y la Anapo cuando se disolvió generó al M-19.

Tenemos entonces un sistema político con estos tres elementos, y, por encima una institución, una concertación entre el gobierno y el gremio, y verdaderamente, el concierto de este tipo entre corporaciones gremiales y sindicales y el gobierno está en la base de las decisiones políticas más importantes y económicas. Hay un marco de negociación entre gremios, corporaciones y un ejecutivo muy fortalecido y que hasta hace poco estaba sobrecentralizado. El fortalecimiento del ejecutivo ha hecho que el parlamento no tenga ninguna función importante de representación de intereses económicos fuertes y dinámicos. Sin embargo, este tipo de negociación no está establecida constitucionalmente, se va imponiendo sobre el tipo de gobierno y el tipo de coyuntura por eso se le ha llamado ad-hoc, espontáneo, por eso el doctor Méndez insistía en que se necesita nuevamente una concertación.

Ese es el sistema político nacional; en lo que se refiere al resto del país se da una combinación de los elementos que más o menos guardan cierto equilibrio y que permiten en ciertas empresas públicas centrales, en ciertas organizaciones regionales, tener por fuera al sector, pues se basan en las clientelas.



Con respecto al primer elemento enunciado, Barranquilla es una ciudad nueva, no se establecieron aquí sino familias oligárquicas cartageneras y de Santa Marta precisamente ya en desarraigo y sin mucho poder patrimonial. La burguesía que surgió, comercial primero y después industrial, era mayoritariamente inmigrante y no se metió en política como parte de ella, sino tardíamente a partir de los sesentas y lo hizo en lo fundamental a través de los canales clientelares aunque algunos se inclinaron por el populismo pero por poco tiempo.

No entiendo muy bien por qué en la Costa nunca pudieron prosperar movimientos de opinión fuertes. Quizás en esto tenga que ver una determinación económica, social, de que el desarrollo económico estaba debilitado, por lo tanto el empleo industrial y profesional nunca despegó y, sobre todo, el hecho de que no hubiera una sociedad civil en el campo, es decir, pequeños propietarios. Lo que formaría una reforma agraria sería precisamente un conglomerado de personas dotadas de individualidad, autodecisión, y que no se dejarían comprar fácilmente su voto porque se sienten personas decisorias.

A pesar de que en las otras regiones tampoco hubo reforma agraria, sí se constituyeron trabajadores con ingresos más o menos buenos, con sus organizaciones gremiales, clases medias, profesionales, etc., y son precisamente estos elementos los que sirven de base para que movimientos de opinión puedan presionar por sus intereses y controlar los excesos clientelistas. Barranquilla comparte con el resto del país la misma estructura pero muy desequilibrada, es decir su elemento clientelista es enorme, y los otros elementos muy débiles.

El proceso de informalización de Barranquilla, el retroceso de su impolición, su crecimiento poblacional, no creo que sean elementos positivos en un balance ya que indican que la población no controla su existencia, no controla su familia. El gran progreso del país es la expresión más espectacular de progreso dentro de la gran población y es precisamente haber cambiado de ética para afrontar una situación social, económica en una forma mucho más racional, como una variante. Me parece muy preocupante que la expansión demográfica no se haya detenido en la Costa Atlántica, este es uno de los peores índices de esta situación.

En relación con el cuarto elemento, el del corporativismo espontáneo ad-hoc, es de notar que en las otras regiones también los gremios han tenido un impacto mucho más directo, se han tomado la administración, han prestado equipos de ejecutivos y profesionales para manejar las Empresas Públicas, mientras en Barranquilla esto parece haber sido simplemente no viable.

En Barranquilla tuvimos que ver que los servicios públicos estuvieran manejados por el capital extranjero y ahí no había problema. Apenas fueron na-



cionalizados por un proceso de afirmación de la soberanía nacional, no existieron las fuerzas políticas y gremiales que garantizaran su funcionamiento eficiente y a bajos costos.

Con respecto a la pelea por el presupuesto, hay un problema a nivel nacional muy grave, el gasto público desde el 86 en adelante ha caído como cinco o seis puntos del producto, eso equivale a cuatrocientos veinte mil millones de pesos. Las grandes obras o megaproyectos fueron hechos con crédito externo de acuerdo con necesidades del Mercado Común Europeo en relación con el carbón o con intereses norteamericanos sobre la oferta de petróleo por fuera del Golfo Pérsico y a crédito. El Cerrejón se financió externamente. Del aporte que puso el gobierno nacional 1.500 millones de dólares, 1.300 fueron créditos externos, 1.500 la Exxon, era un juego especulativo para el mismo gobierno que ya ha ocasionado un flujo negativo de caja de 80 a 100 millones de dólares por año durante los últimos tres años y que puede salvarse, si los precios del carbón suben durante este año y el flujo de caja se equilibra.

Sin embargo, lo que quiero demostrar es que la tributación en Colombia es una de las más bajas del mundo, es 11% del producto, con eso no se puede financiar nada. La inversión en petróleo les salió gratis, porque inmediatamente se exportó y se salvaron los costos, se puede pagar el endeudamiento y sobra algo para cubrir el déficit de Carbocol. Sin embargo, en el caso de Carbocol fue un juego en el cual se ha venido perdiendo durante tres años precisamente por no contar con recursos propios y la situación general de endeudamiento determinó esta caída tan abrumadora en inversión pública durante los últimos tres años, que este año todavía se va a hacer más aguda.

Este es un problema político general de que la riqueza no se tasa, el mismo gobierno, la misma Administración Barco en vez de ver que la situación que se venía era de que había que pagar el endeudamiento contraído en el pasado y había que aumentar los impuestos para enfrentar ese flujo de pagos, lo que hizo fue dejar derribar la inversión pública. Entonces se puede pelear por eso.

Por último, en cuanto a las fórmulas para cambiar un poco la situación, no son nada fáciles, no basta insistir en actitudes, o sea el Comité Intergremial podría complotar para dotar a sus Empresas Públicas con estos equipos ejecutivos en forma estable, garantizar una carrera administrativa, aunque eso también es un problema nacional muy serio, y tiene que ver con el elemento clientelista y patrimonial. Algunas posiciones son hereditarias, habría que enfrentar a la clase política unificadamente y dividirla, apoyar en las elecciones a los políticos que buscan representar segmentos amplios de opinión, tomarse la Universidad del Atlántico, darle una autonomía académica muy grande, asegurar que haya dos mil becas para postgrados en el exterior en todo el sistema educativo.



El ICFES muestra cómo es de débil y absurdo el sobrecentralismo, y cómo no controló la calidad de la educación; tenemos una proliferación de universidades con horarios extremos y que no enseñan nada. Habría que tratar de pensar en controles regionales a la calidad de la educación ya que el ente central ha sido un desastre.

Apoyar la reforma agraria contribuiría pero en forma muy lenta a formar una sociedad civil en la Costa.

Estos son mis comentarios, que son más bien un complemento y un decir del que las actividades de la clase política en la Costa han sido brillantes.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA  
Dirección de Planeación y Desarrollo  
Centro de Información económica y social de Bogotá  
CIEI  
BOGOTÁ



CCB-SALITRE



07494



[illegible]





**FEDEMETAL**

FEDERACION COLOMBIANA DE  
INDUSTRIAS METALURGICAS



**CAMARA DE COMERCIO  
DE BOGOTA**